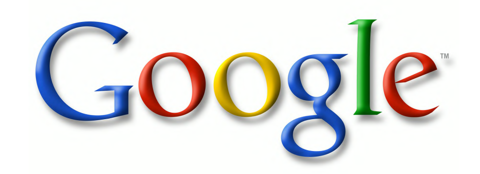
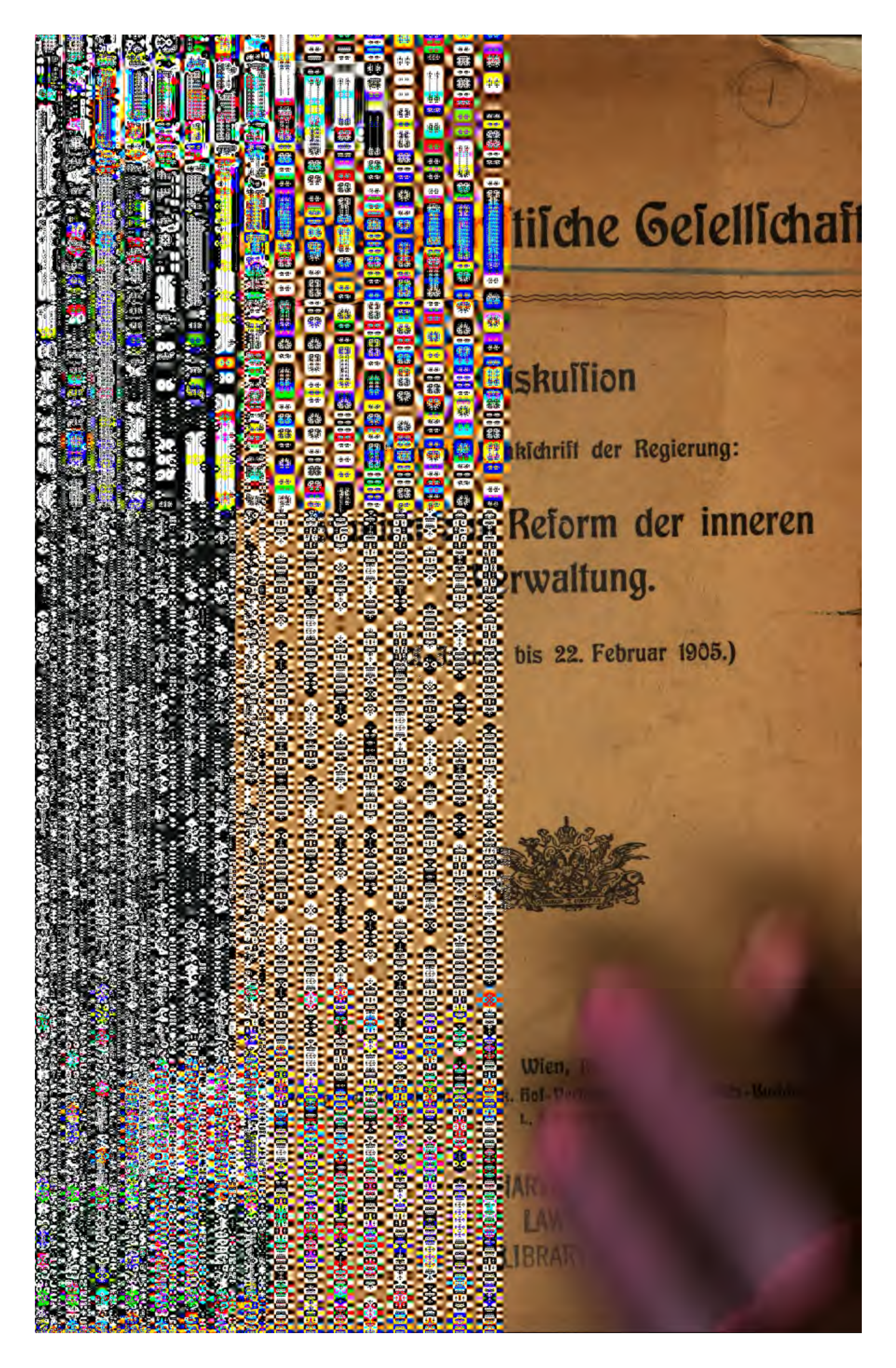




...tische Gesellschaft

...iskussion

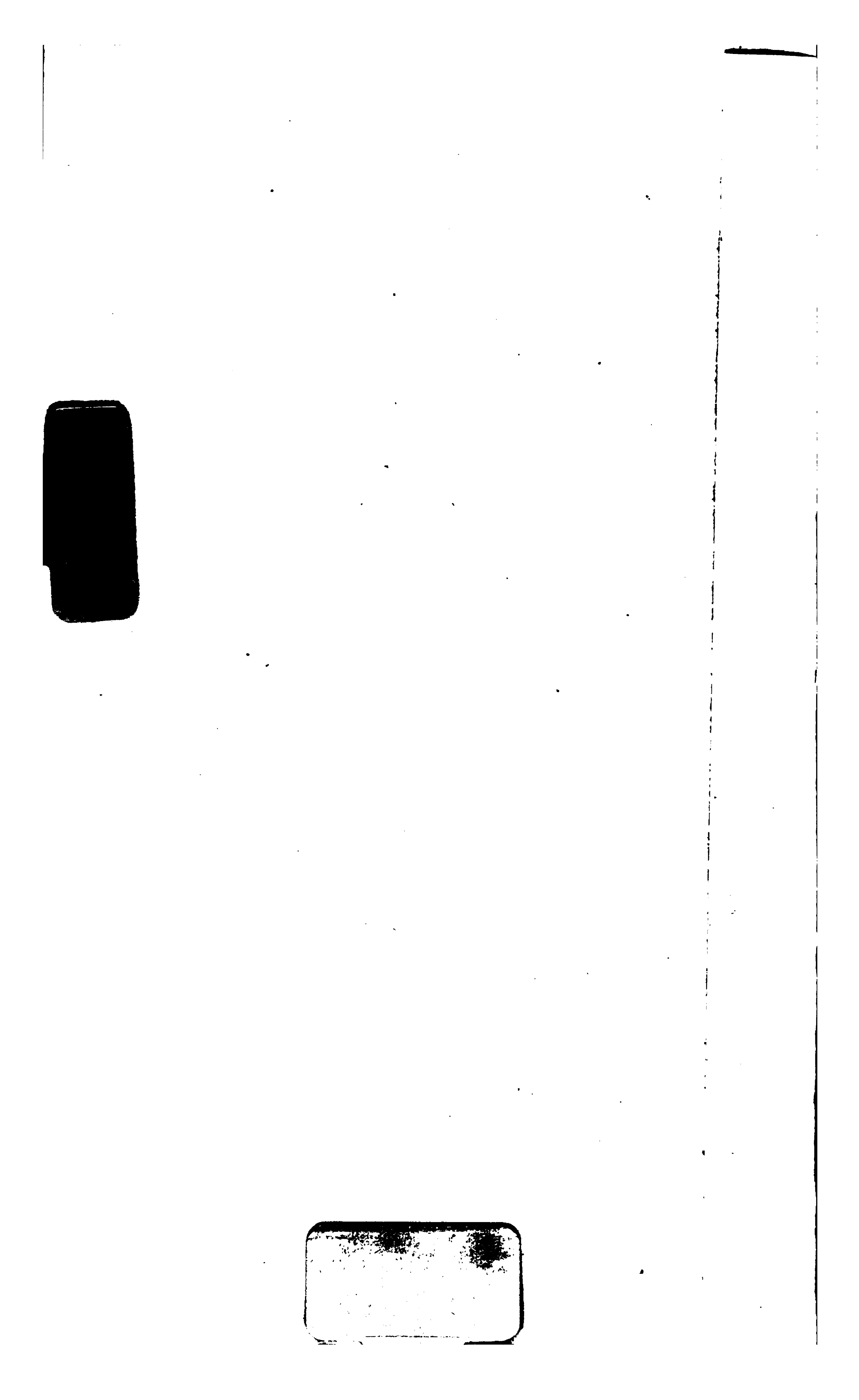
...nkschrift der Regierung:

...Reform der inneren ...erwaltung.

(... bis 22. Februar 1905.)

Wien, ...

...k. Hof-Verl...



AUSTRIA

Wiener Juristische Gesellschaft

Diskussion

über die Denkschrift der Regierung:

Studien zur Reform der inneren Verwaltung.

(25. Jänner bis 22. Februar 1905.)



Wien, 1905.
Verlag der Manzschen k. u. k. Hof-Verlags- und Universitäts-Buchhandlung.
I., Kohlmarkt 20.

Buchdruckerei der Manzschen k. u. k. Hof-Verlags- und Universitäts-Buchhandlung in Wien.

Studien über die Reform der inneren Verwaltung.*)

Dr. Edmund Bernatzik, Professor an der Wiener Universität:

Wie aus den „Studien über die Reform der politischen Verwaltung" hervorgeht, welche die Regierung herausgegeben hat, plant diese eine großartige Reform der ganzen Verwaltung. In den „Studien" legt sie zunächst die Mängel dar, welche unsere heutigen Verwaltungszustände charakterisieren. Ich bemerke gleich, daß ich mich auf eine kritische Erörterung dieser negativen Seite der Denkschrift nicht einlasse. Man würde dort so manchen Übelstand nicht angeführt, manches wieder nicht so schlimm finden, wie es die Regierung ausmalt. Man käme bei einer Diskussion darüber zu keinem Ende.

Ich gehe daher sofort zur Besprechung der positiven Vorschläge der Regierung über.

Die Denkschrift unterscheidet recht unsystematisch 9 oder eigentlich 12 Ziele der Reform (S. 23):

1. Teilweise Änderung in der Verteilung der Verwaltungsaufgaben zwischen dem Staate einerseits und den autonomen Organismen andrerseits, sowie zwischen den letzteren untereinander eventuell Schaffung neuer autonomer Zwischenglieder. 2. Schaffung einer organischen Verbindung zwischen der staatlichen und der autonomen Verwaltung. 3. Vereinfachung der Organisation der Verwaltung, und zwar insbesondere a) präzise Abgrenzung der Wirkungssphäre der verschiedenen Behörden, b) Abkürzung des Instanzenzuges, c) vollständige Trennung der staatlichen Finanzverwaltung von der politischen Verwaltung. 4. Vermehrung der staatlichen politischen Behörden, und zwar: a) Ausreichende Vermehrung der politischen Behörden erster Instanz, b) Schaffung einer neuen Kategorie von Behörden (Kreisbehörden), insbesondere behufs Entlastung der politischen Landesbehörden. 5. Scheidung der Verwaltungsrechtspflege von der Verwaltung und im Zusammenhange hiermit: 6. Neuorganisation der Verwaltungsgerichtsbarkeit in allen Instanzen unter Bedachtnahme auf eine angemessene Zuziehung des Laienelementes in den unteren Instanzen. 7. Erlassung entsprechender Verfahrensvor-

*) Die Wiener Juristische Gesellschaft hat in ihren Plenarversammlungen vom 25. Jänner bis 22. Februar 1905 eine Diskussion über die Denkschrift der Regierung dieses Titels veranlaßt. Herr Professor Bernatzik hielt den einleitenden Vortrag.

schriften (einschließlich des Polizeistrafwesens). 8. Verbesserung der inneren Einrichtung der staatlichen Behörden. 9. Revision der pragmatischen Dienstbestimmungen für die Verwaltungsbeamten.

Es wird wohl schwer möglich sein, alle diese Punkte in gleich sorgfältiger Weise zu erörtern. Sie sind auch nicht alle gleich wichtig. Sie lassen sich jedoch in einige wenige Hauptgruppen teilen, beziehungsweise zusammenfassen. Das sind:

1. Dienstpragmatik;
2. Reform der Verwaltungsorganisation;
3. Einführung der kausalen Verwaltungsgerichtsbarkeit.

Die Dienstpragmatik möchte ich zuerst behandeln.

Die Regierung geht von der Ansicht aus, daß die theoretische Vorbildung unserer politischen Beamtenschaft im allgemeinen zu gering, daß ihre Ausbildung an der Universität im öffentlichen Recht und der Volkswirtschaftspflege unzureichend und daß für ein Fortschreiten des Praktikers in der Theorie und der allgemeinen Bildung von Amts wegen gar nicht gesorgt ist; ferner, daß die sachlichen Hilfskräfte der Verwaltung nicht immer ausreichend qualifiziert sind, daß die Ausbildung des Kanzleipersonales nicht genügt, was wiederum eine große Zahl überflüssiger Konzeptskräfte bedingt. Die Regierung schlägt daher vor:

1. Eine Abänderung der juristischen Studienordnung — allgemein oder bloß für die Kandidaten der Verwaltung;

2. Erlassung zwingender Normen behufs gleichmäßiger Unterweisung der Neulinge in den drei unteren Instanzen. Nach deren Ablauf (mindestens 3 Jahre) Zulassung zur politischen Staatsprüfung — also unter Anlehnung an die für den richterlichen Vorbereitungsdienst bestehenden Normen;

3. Die Einführung einer zweiten Prüfung, die frühestens nach zehnjähriger Dienstzeit zulässig wäre und deren Ablegung die Bedingung zu bilden hätte für die Erreichung der höheren Ämter;

4. Schaffung eines einheitlichen Konkretalstatus;

5. Auflassung des Rangsklassensystems;

6. Einführung einer höheren Kategorie von Kanzleibeamten mit qualifizierter Vorbildung (absolvierte Bürgerschule oder erste Hälfte der Mittelschule) und entsprechender Prüfung, an welche Beamten ein großer Teil der laufenden minder wichtigen Administrativgeschäfte abgegeben werden könnte, wodurch eine erhebliche Zahl von Konzeptskräften erspart, beziehungsweise für die in Aussicht genommenen neuen Behörden frei würde.

Das ist, wie man zugeben wird, eine verwirrende Fülle von neuen Gesichtspunkten. Von all den erwähnten Punkten möchte ich nur zwei, die mir als die wichtigsten erscheinen, mit ein paar Worten besprechen: Sie beziehen sich beide auf die Vor- und Ausbildung der Beamtenschaft.

Daß die Ausbildung der politischen Beamten an der Universität eine ungenügende ist, darüber gibt es heute wohl unter den Sachkennern keine Meinungsdifferenz. Die zwei Hauptfächer, die für ihre Tätigkeit richtunggebend sind, Verwaltungsrecht und Volkswirtschaftspflege, hören sie an der Universität gewöhnlich gar nicht oder in ganz unzureichendem Maße. Von den beiden Wegen, welche die Denkschrift als möglich erklärt, nämlich, entweder Schaffung einer Spezialstudienordnung für künftige Verwaltungsbeamte oder Reformierung der allgemeinen Studienordnung, halte ich nur den letzteren für gangbar, den ersteren für direkt schädlich. Ein gewisses Maß Privatrecht braucht der Verwaltungsbeamte, ein gewisses Maß öffentlichen Rechtes der Richter und Advokat, und jenes Maß eben, das beiden gleich nötig ist, das soll ihnen die Universität vermitteln. Nun ist gar keine Rede davon, daß die Universität in den publizistischen Fächern heute auch nur soviel bietet. Der Grund liegt natürlich nicht an der Universität, sondern darin, daß jene beiden Hauptfächer nur zu einer Zeit gehört werden können, in welcher der Kandidat sich in der Regel für die judizielle Staatsprüfung vorbereitet — für Spezialfächer bleibt normalerweise überhaupt keine Zeit. Infolgedessen werden schon die politischen Hauptfächer von den meisten Studenten überhaupt nicht gehört und kein billig Denkender kann ihnen das übel nehmen.

Ein weiterer Übelstand ist, daß für Verwaltungsrecht und Volkswirtschaftspolitik viel zu wenig obligate Lehrstunden vorgeschrieben sind. Ich würde das System der Obligatkollegien am liebsten ganz eliminieren, aber wenn man es schon hat, dann ist die Zahl von 6 Stunden in einem Semester für Verwaltungsrecht geradezu eine Lächerlichkeit. Dazu kommt noch folgendes:

Die gegenwärtige Studienordnung ist sehr künstlich, ich möchte fast sagen raffiniert, darauf angelegt, daß die große Mehrzahl der Studierenden die erste Staatsprüfung erst nach 4 Semestern ablegen kann und soll. Es steht ihnen zwar frei, dies schon nach 3 Semestern zu probieren, aber für diesen Fall besteht die schier unglaubliche Bestimmung, daß der Kandidat dann noch 5 Semester hören muß, ja er darf, selbst wenn er könnte, nach 4 Semestern die zweite Staatsprüfung nicht ablegen. Das heißt, der Faulere, vielleicht auch weniger Begabte, der die erste Staatsprüfung erst nach 4 Semestern macht, braucht dann nur mehr 4 Semester zu hören, der Fleißige oder Begabtere dagegen, der sie schon nach dreien besteht (und es wird das in der Praxis keineswegs erleichtert, im Gegenteil!), der muß *zur Strafe für diesen seinen Fleiß, noch ein Semester länger studieren*. Die Erfolge dieser sinnigen Maßregel, um deren Abänderung ich mich bald nach dem Inslebentreten der neuen Studienordnung vergeblich bemüht habe, waren natürlich, daß die neue Studienordnung im großen und ganzen alles beim Alten beließ. War *das* die geheime Absicht dabei, wie von manchen behauptet

wird, dann war diese Maßregel nicht einmal so sonderbar, wie sie aussieht.

Ich würde es für praktisch halten, den rechtshistorischen Stoff so weit zu reduzieren, daß die erste Staatsprüfung normal nach 2 Semestern gemacht werden kann. Nach Ablegung der zweiten Prüfung aber, zu der die Vorbereitung auf 4 Semester zu berechnen wäre, müßte der Studierende noch 2 Semester inskribiert bleiben, um sich für die dritte vorzubereiten. Das war von jeher meine Ansicht, das ist sie noch heute. Der regelmäßige Studiengang wäre also: nach 2 Semestern die erste, nach weiteren 4 Semestern die zweite, gleichviel welche, nach weiteren 2 Semestern die dritte Staatsprüfung.

Die zweite wichtige Reform betrifft die Einfügung einer zweiten Staatsprüfung, frühestens nach 10 Jahren praktischer Dienstleistung.

Diese Einrichtung soll dazu dienen, eine Fortbildung der jungen Beamtenschaft in der Theorie des öffentlichen Rechtes, der Volkswirtschaft und überhaupt der allgemeinen Bildung (dabei denke ich vor allem an neuere Geschichte) zu fördern. Es wäre das eine ähnliche Einrichtung, wie sie beim Militär schon lange besteht und sich glänzend bewährt. Man könnte übrigens solche Fortbildungskurse versuchen zunächst fakultativ einzuführen. Kürzlich habe ich erst gehört, daß die preußische Regierung das getan hat und für derlei Kurse im Unterrichtsbudget eine Subvention ausgeworfen hat. Das wäre das einfachste und dazu brauchte man kein Gesetz und würde ungefähr auf das herauskommen, was die Ministerialverordnung vom 15. August 1897 für den richterlichen Vorbereitungsdienst anordnet. Die Denkschrift will aber schärfere Mittel anwenden. Offenbar nach dem militärischen Muster will sie das Aufsteigen in gewisse höhere Dienststellen von der Ableistung einer Prüfung gesetzlich abhängig machen, welche den Nachweis dieser Fortbildung erbringen soll. Man kann sich damit gewiß sehr einverstanden erklären, zumal die Einrichtung in dieser Form noch einem ganz anderen Zwecke dienen würde.

Sie würde das Aufsteigen von Günstlingen erschweren und daher auch die Wirkung haben, in der Beamtenschaft das Gefühl vom Walten der Gerechtigkeit bei den Ernennungen zu vergrößern. Ich glaube, niemand, wohl auch die Regierung selbst nicht, wird leugnen, daß die Stärkung dieser Überzeugung unserer Beamtenschaft nicht schaden könnte. Leider will mir aber scheinen, als ob die Denkschrift dafür nicht soviel Empfindung hätte, als man nach jenem Vorschlag glauben möchte.

Denn wenn ich S. 35[1]) recht verstanden habe, so verlangt sie den erhöhten Befähigungsnachweis zwar für Statthaltereiräte und die

[1]) Die erfolgreiche Ablegung dieser zweiten Prüfung soll die Erlangung qualifizierter Posten ermöglichen. Als solche Posten hätten die Stellen der nachbezeichneten Funktionäre zu gelten: 1. Kreishauptleute und zur Vertretung der-

Stellvertreter der Landeschefs, nicht aber für die Landeschefs selbst. Ich weiß nicht, soll man daraus auf die Ansicht schließen, daß diese Anforderung einer höheren Befähigung für die Landeschefs entbehrlich oder daß sie unrealisierbar sei. In einem wie im anderen Falle möchte ich mir den unmaßgeblichen Vorschlag erlauben, bloß Vertreter der Landeschefs zu ernennen. Es käme auch erheblich billiger.

Im übrigen dürfen wir es als einen höchst erfreulichen Fortschritt bezeichnen, daß sich die Regierung überhaupt zum ersten Male bereit erklärt, alle diese Dinge gesetzlich regeln und ordnen zu wollen. Heute bestehen hier nur interne Instruktionen, welche einen bindenden und ausschließlich bindenden Charakter gar nicht haben.

Es wären nun noch die anderen oben aufgezählten Punkte zu erörtern, unter denen sich einige sehr interessante und wichtige befinden, wie das Aufhören des Rangsklassensystems und — was politisch von der größten Bedeutung wäre — das Aufhören des Konkretalstatus im Landessprengel. Doch kann ich aus Zeitmangel auf diese Dinge heute wenigstens nicht eingehen.

Wohl aber muß ich von ein paar Dingen reden, von denen die Denkschrift nicht redet. Es ist nicht recht begreiflich, wie sie es unternehmen kann, von einer Reform der „Dienstpragmatik" zu handeln, ohne die beiden fundamentalen Gravamina auch nur zu berühren, welche heute auf der Beamtenschaft lasten. Denn es geht nicht an, nur die Anforderungen an diese zu steigern, ohne ihre Rechtsstellung in einer Weise zu verbessern, die der Würde eines politischen Beamten entspricht.

Heute ist das politische Amtsverhältnis überhaupt kein festes Rechtsverhältnis. Jeder Beamte (mit Ausnahme des Richters) kann auch bei völlig korrekter Amtsführung nach dem Belieben des Chefs, auch ohne jedes Disziplinarverfahren des Amtes entlassen werden, ohne daß es irgend eine Rechtskontrolle darüber gibt.

Ich glaube, wir dürfen uns unserer im ganzen vortrefflichen Beamtenschaft insoweit annehmen, daß wir als Bedingung für die Durchführung der geplanten Reform die Herbeiführung jenes Rechtszustandes verlangen sollen, der in den deutschen Staaten, zum größten Teil auch in Preußen, in diesem Punkte längst besteht.

Und ähnliches gilt vom Disziplinarrecht. De jure besteht überhaupt keines, die kaiserliche Verordnung vom Jahre 1860 ist vollkommen ungenügend und es gibt heute auch im Disziplinar-

---

selben berufene politische Beamte; 2. politische Landesregierungsräte, insoweit dieselben Sitz und Stimme beim Landesverwaltungsgerichte oder im Straffenate haben, ebenso Kreisregierungsräte, welche im Straffenate eine Stimme führen sollen; 3. mit der Vertretung der Landeschefs betraute Beamte; 4. Sektionschefs, Referenten und deren Vertreter im Ministerium des Innern und in den übrigen Ressortministerien, soweit dieselben aus dem Kreise der politischen Beamten entnommen werden sollen; 5. Räte des Verwaltungsgerichtshofes und eventuell des Reichsgerichtes einschließlich der Senatspräsidenten, soweit dieselben die Qualifikation der politischen Beamten haben sollen.

verfahren so gut wie keine Rechtskontrolle. Das ist ein unhaltbarer Zustand und ich kann nur meiner Verwunderung darüber Ausdruck geben, daß die Denkschrift diese Ansicht, von der ich gedacht hätte, sie sei eine communis opinio, nicht zu teilen scheint. Denn sie spricht von diesen Dingen kein Wort.

Im Zusammenhang damit aber muß endlich einmal auch die zivilrechtliche Haftung der Beamtenschaft geregelt werden. Die Denkschrift bringt es wirklich fertig, von einer Reform der Dienstpragmatik zu reden, ohne dieses Gesetzes, welches das Staatsgrundgesetz vor 38 Jahren verheißen hat, ohne daß bisher irgend etwas zur Verwirklichung dieses Versprechens geschehen wäre, auch nur zu erwähnen. Ist dies Problem etwa so schwierig, daß es das Ministerium nach 38jährigem Nachdenken noch nicht lösen konnte? Gar keine Rede: es handelt sich da ja um eine Frage, die in jedem zivilisierten Staat längst gelöst ist. Ich denke mir freilich dies Gesetz nicht so abgefaßt, wie man es damals im Jahre 1867 sich wohl gedacht haben mag, als eine Waffe gegen die Beamtenschaft. Ich denke es mir als einen Schutz derselben gegen die Willkür administrativen Ersatzprozesses, ich denke es mir aber allerdings auch als eine Maßregel zum Schutze des Publikums. Der Ersatz wird freilich oft auf Kosten des Staates geschehen müssen. Denn nach unserer heutigen Auffassung darf man den Beamten nicht für verzeihliche Irrtümer und Übereilungen durch Schadenersätze strafen und seine Energie damit lähmen. Der geschädigte Privatmann aber, den diese Staatsraison nicht zu kümmern hat, soll, wenn er geschädigt ist, seinen Ersatz erhalten, aber vom Staate, nicht vom Beamten. Das wird wohl auch der Grund jenes auffälligen Schweigens der Regierung sein.

Gehen wir nunmehr zu der zweiten Gruppe der geplanten Reformmaßregeln über, das ist die Reform der staatlichen autonomen Verwaltungsorganisation.

Fangen wir von unten an. Zunächst soll das ganze Gemeinderecht umgestaltet werden.

Die Regierung plant nämlich:

1. Die Abschaffung des Gegensatzes zwischen selbständigem und übertragenem Wirkungskreis der Gemeinde, der unser Gemeinderecht so verkünstelt, kompliziert, so reich an Kompetenzkonflikten macht. Wir werden der unklaren Idee vom selbständigen oder natürlichen Wirkungskreis der Gemeinde, diesem seltsamen Überbleibsel der Lehren einer Gruppe von querköpfigen Naturrechtslehrern keine Träne nachweinen.

Im übrigen würde sich die Reform etwa folgendermaßen gestalten, wobei ich bemerke, daß bei den zunächst folgenden Erörterungen die Verwaltungsrechtspflege ganz ausgeschieden wird.

2. Die behördliche Tätigkeit der Landgemeinde — also ihre Verfügungs-, Befehls- und Entscheidungsgewalt, gleichviel ob sie im

selbständigen oder übertragenen Wirkungskreis liegt, also inbegrifflich der ganzen Lokalpolizei, geht über auf den Bezirkshauptmann.

Nur den Bürgermeistern könnten ad personam einzelne staatliche Funktionen gegen Entschädigung übertragen werden — ein bedenklicher Punkt, über den ich mich aber nicht äußern will.

Die politischen Sprengel sollen dafür verkleinert werden, was ich mit großer Freude begrüße; sie sollen — endlich — wieder zusammenfallen müssen mit den Bezirksgerichtssprengeln, wie es bis 1868 der Fall war.

3. Auch gewisse andere Verwaltungsagenden sollen insoweit den Landgemeinden genommen werden, als diese sich zu ihrer Verwaltung zu schwach erwiesen haben. Armenpflege (endlich!), dann Straßenpflege, Schulwesen, Sanitätswesen und anderes sollen verwaltet werden von den Bezirksvertretungen, welche von den Bürgermeistern des Bezirkes gewählt werden. Aber der Leiter und Vorsitzende der Bezirksvertretung ist nicht gewählt, sondern es ist der Bezirkshauptmann.

Also ähnlich wie heute beim Bezirksschulrat, der das Muster abgegeben hat und der in der neuen Behörde aufgehen würde.

4. Ein Ausschuß der Bezirksvertretung, der Bezirksausschuß, überwacht, gleichfalls unter dem Vorsitze des Bezirkshauptmannes, die Tätigkeit der Gemeinde und ist zweite Instanz über ihr.

5. Die kleineren Städte sind nicht in der Bezirksvertretung repräsentiert, wohl aber im Bezirksausschuß, der sie mit überwacht, wie sie andrerseits ihn auch mitwählen helfen. Ausgenommen die ganz großen Städte, die dem ländlichen Bezirksausschuß nicht unterstehen.

Soviel über die Gemeinden und Bezirke. Sodann sollen

6. je 4 bis 6 Bezirke zu Kreisen vereinigt werden. Mitsamt den kleineren Städten, aber ohne die ganz großen.

Beschließendes Organ des Kreises ist der Kreistag, gewählt aus Delegierten der Bezirke und Städte. Er amtiert unter dem Vorsitze des Kreishauptmannes, eines staatlichen politischen Beamten.

7. Auch aus dem Kreistag soll ein Ausschuß gebildet werden, der Kreisausschuß, welcher unter dem Vorsitze des Kreishauptmannes amtiert. Er ist dritte Instanz in Landgemeindesachen, zweite Instanz in Bezirkssachen; in aller Regel aber letzte Instanz.

8. Die Landesausschüsse und Landtage, beziehungsweise heutigen Bezirksvertretungen, verlieren ihre Befugnisse, die Gemeinden zu überwachen und als zweite Instanz zu fungieren.

9. Die Städte mit eigenem Statut werden von der Kreiseinteilung eximiert und bleiben im Wesen in ihrer bisherigen Organisation — immer vorbehalten die Verwaltungsrechtspflege.

10. An diejenigen Funktionen der Länder, welche ihnen in den Landesordnungen eingeräumt sind, will die Denkschrift nicht

rühren. Ihre Verwaltungskompetenzen in Gemeindesachen gehören dahin bekanntlich nicht.

Das sind, wenn ich richtig verstanden habe, die Grundzüge der geplanten Veränderungen.

Ein endgültiges Urteil kann man nun nicht abgeben, so lange man nicht weiß, wie sich die Regierung die Verteilung der Kompetenzen unter die neuen Behörden denkt. Aber die Grundideen sind doch klar. Als solche möchte ich hervorheben:

1. Das Aufhören der Autonomie der Landgemeinde, Übertragung ihrer behördlichen Funktionen inbegrifflich der Lokalpolizei[2]) an den Bezirkshauptmann, ihrer Wohlfahrtspflege an die Bezirksvertretung unter Leitung des Bezirkshauptmannes. Ich begrüße diese Pläne mit Freude. Denn nach meiner Erfahrung ist die Autonomie der Landgemeinde in ihrer heutigen Form unhaltbar. Sie wäre längst geradezu unerträglich geworden, wenn wir unsere vortreffliche Gendarmerie nicht besäßen. Lebensfähig ist die Selbstverwaltung nur in den großen Städten und da soll sie ja — bis auf die Verwaltungsrechtspflege — erhalten bleiben. Übrigens ganz aufhören wird ja die ländliche Selbstverwaltung nicht, auch die der Gemeinde nicht und der Rest geht auch auf eine kommunale Korporation über, nämlich den Bezirk, dessen Vertretung gewählt ist, wenngleich sie allerdings unter staatliche Leitung tritt.

Unsere heutige Ortsgemeinde, der die Gemeindeordnungen einen natürlichen Wirkungskreis andichten, führt ja in den meisten Fällen nur mißbräuchlich den Namen Gemeinde. Sie ist ein künstlich durch die Staatsgewalt geschaffener Verwaltungsbezirk. Das was eigentlich eine „Gemeinde" ist, nämlich eine naturgemäß aus dem nachbarschaftlichen Beisammenwohnen erwachsene Gemeinschaft, das ist in aller Regel die ländliche Ortsgemeinde nicht, das ist nur die Ortschaft. Und gerade diese ist jetzt ja gar nicht Trägerin der Selbstverwaltungsrechte. Die meisten ländlichen Ortsgemeinden bestehen nun aus mehreren Ortschaften, die oft weit auseinanderliegen, aus 3, 4, ja 10, 20, 50 Ortschaften. Diese Ortschaft kann gar nicht Trägerin der Selbstverwaltung sein, weil sie viel zu klein, viel zu schwach ist. Der Verband also, der im Rechtsleben gewöhnlich Gemeinde heißt, die „Ortsgemeinde", ist auf dem Lande der Bevölkerung durch die Staatsgewalt aufgezwungen, wie am besten die fortwährend konstatierbare Tendenz nach Teilungen und Rückbildungen zur Ortschaft beweist.

Darum möchte ich die Behauptung wagen, daß der zu gewärtigende Widerstand der Bevölkerung gegen die Entkleidung dieser „Ortsgemeinden" von ihren bisherigen Rechten leicht zu überwinden wäre, wenn es der Regierung gelänge, gewisse Garantien dafür zu finden, daß der Bezirkshauptmann, der die Bezirksvertretung leiten

---

[2]) Über die Verwaltungsgerichtsbarkeit siehe unten.

soll und zum Teil jene Rechte selbst zu übernehmen hätte, das Vertrauen der Bevölkerung des Bezirkes genießt. Und das ist nun ein Punkt, über den man allerdings ein Wort reden muß. Die Regierung beklagt sich in der Denkschrift sehr mit Recht darüber, wie fremd, ja feindselig die Bevölkerung oft der Bureaukratie gegenübersteht. Sie meint, das in Aussicht genommene Zusammenwirken von gewählten und ernannten Funktionären und die in Aussicht stehende Verbesserung der Leistungen der Bureaukratie werde dieses Vertrauen schaffen. Manchmal ja, aber sicherlich nicht immer. Die Regierung macht überhaupt viel zu wenig Unterschied zwischen der lokalen Verwaltung der Bezirkshauptleute und den höheren am grünen Tische sitzenden Beamten.

Es ist sehr falsch, den Bezirkshauptmann einfach als einen Agenten der Verwaltung zu betrachten, wie irgend einen Statthaltereisekretär oder Sektionsrat. Der Mann, der fort und fort selbst mit dem Volk in Kontakt kommt, der der eigentliche Herrscher des Bezirkes ist, muß gar manche Eigenschaften haben, die jene nicht benötigen. Die Bezirkshauptleute müssen vor allem das Vertrauen der Bevölkerung besitzen, nicht etwa erst durch langjährige Tätigkeit zu erwerben suchen, sie müssen der Bevölkerung bekannt und bei ihr beliebt, reiferen Alters und mit der nötigen Erfahrung ausgerüstet sein. Kommen diese Gesichtspunkte heute bei der Ernennung der Bezirkshauptleute immer in Betracht?

Ein sicheres Mittel, um den zu gewärtigenden Widerstand gegen die geplanten Reformen zu überwinden, bestünde nun darin, daß die Regierung ein Mittel fände, den Bezirkshauptmann zugleich als Vertrauensmann des Bezirkes erscheinen zu lassen. Maßregeln dieser Art ließen sich wohl finden, wenn man wollte, und welche Kraft die Administration aus ihnen ziehen kann, zeigt am besten die Geschichte der englischen Friedensrichter und der preußischen Landräte.

2. Das zweite Hauptmoment ist die Übertragung der Überwachung der kommunalen Verwaltung von den Landesausschüssen (beziehungsweise den heutigen Bezirksvertretungen) an die künftigen Bezirksausschüsse und Kreisausschüsse. Daß der bestehende Zustand mit seinen ewigen Kompetenzkonflikten, seiner ärgerlichen sinnlosen Doppelverwaltung ein unhaltbarer ist, sieht wohl jedermann ebenso ein, wie daß die Landesausschüsse auf die Macht, welche sie derzeit innehaben, nicht leicht verzichten werden. Vielleicht würde auch diesem Widerstand durch Kautelen bei der Ernennung der Kreishauptleute begegnet werden können, wenn sich damit etwa ein gewisser Einfluß der Kreisvertretung bei Ernennung der Kreishauptleute verbinden ließe. Ich denke da nicht etwa an Präsentationsrechte derselben, sondern umgekehrt eher an eine Präsentation von drei oder fünf Kandidaten durch die Regierung oder ähnliches. Denn den größten Einfluß hat derjenige, welcher präsentiert, nicht derjenige, der ernennt, wiewohl es den umgekehrten Anschein hat; und den größeren Ein-

fluß auf die Ernennung möchte allerdings auch ich der Regierung gewahrt wissen.

3. Das Dritte ist die Einfügung der Kreise. Über die Notwendigkeit dieser Maßregel werden wohl auch heute schon sehr viele eines Sinnes sein. Nur nebenbei will ich andeuten, welche Bedeutung eine geschickte Kreiseinteilung für die Beruhigung der nationalen Kämpfe haben wird. Darüber möchte ich keine Worte verlieren. Aber eines muß ich doch betonen: Die Einführung der Kreiseinteilung ist eine einschneidende und kostspielige Maßregel und eine solche hat nur dann eine Berechtigung, wenn die Kompetenzen der Kreisbehörden so groß als möglich gemacht werden. Über die Kompetenzen der Kreisbehörden spricht aber die Denkschrift sehr wenig. Mir scheint, das Ziel muß sein, nicht nur — wie die Denkschrift sagt — die Landesstellen zu entlasten, sondern die Verwaltungsfunktionen der Landesstellen fast vollständig auf die Kreisbehörden übergehen zu lassen.

Daß unsere heutigen Landesstellen, wenn man sie vom Standpunkt der Bedürfnisse der Administration, das heißt des Volkes aus betrachtet, geradezu monströse und groteske Gebilde sind, kann ja niemand bezweifeln. Man denke zum Beispiel an die böhmische Statthalterei, deren Chef täglich 700—800 Erledigungen hinausgehen läßt. Dazu noch die Bestimmung, daß die Statthaltereien nach dem Gesetze bureaukratisch organisiert sind. Also für alle diese Erledigungen ist der Statthalter allein verantwortlich, de lege hat er sie alle selbst gemacht und zwar allein gemacht! Selbstverständlich waren bei Schaffung dieser natürlich nur auf dem Papiere stehenden Normen ganz andere als administrative Gesichtspunkte maßgebend, politische und staatsrechtliche, die mit jenen schnurstracks in Widerspruch stehen. Die Landeschefs sollen eben in erster Linie Vizekönige sein und das große Malheur für die Verwaltung ist, daß ihnen zugleich die Stellung von Mittelinstanzen aufgepfropft worden ist. Das einzige Mittel, diesen vollkommen unhaltbaren Zuständen ein Ende zu bereiten, ist, passende Mittelinstanzen, das sind eben die Kreisbehörden, zu schaffen, und die Landesstellen in mehr repräsentative, oberaufsehende Behörden, ähnlich wie es die preußischen Oberpräsidien sind, umzuwandeln.

Aufs innigste verwebt mit der Reform der Verwaltungsorganisation, aber doch ein Problem für sich bildend, ist die von der Denkschrift geplante Einführung einer kausalen Verwaltungsgerichtsbarkeit, welche wir jetzt nicht oder doch nur vereinzelt besitzen.

Die Regierung stand bisher auf dem in den Motiven zum Gesetz vom 20. Oktober 1875 über den Verwaltungsgerichtshof entwickelten Standpunkt, daß es eine andere Verwaltungsgerichtsbarkeit als wegen geschehener Rechtsverletzung nicht geben könne. Noch neuestens hat Lemayer in seinen Apologetischen Studien diese Ansicht

verteidigt. Die Regierung will sie aufgeben und das preußische Vorbild nachahmen.

Wir werden vielleicht gut tun, diese Materie in folgende drei Punkte zu zerlegen:

1. die Kompetenz der Verwaltungsgerichte,
2. ihre Organisation,
3. ihr Verfahren.

Von diesen dreien ist der Dritte vielleicht der wichtigste. Gerade über ihn werden wir aber schwerlich diskutieren können, weil die Denkschrift nur ein paar Leitmotive enthält, wie Kollegialität, Instanzenzug, mündliche unmittelbare Verhandlung, alles selbstverständliche Dinge, sonst jedoch über den Prozeß gar nichts näheres sagt.

Was nun die Kompetenz der künftigen Verwaltungsgerichte betrifft, so nimmt die Denkschrift Stellung zu dem bereits altehrwürdig gewordenen Problem, ob die Fälle, welche vor die Verwaltungsgerichte gewiesen werden sollen, durch eine generelle Rechtsregel, eine clausula generalis, bezeichnet werden sollen oder durch Aufzählung der Agenden, durch das sogenannte Enumerationsprinzip, und entscheidet sich für das letztere. Über diese Frage ist schon viel geschrieben worden und ich will mich daher nicht des längeren darüber verbreiten. Ich gebe zu, beides: die clausula generalis und das Enumerationsprinzip hat seine Vorteile und seine Nachteile. Und davon bin ich allerdings auch überzeugt, daß die bei uns bisher geltende clausula generalis, wonach die Verwaltungsgerichtsbarkeit abhängig ist von einer geschehenen Rechtsverletzung, durchaus ungenügend ist. Eine Revisio in jure entspricht dem Bedürfnis der Bevölkerung gewiß nicht und doppelt nicht, wenn sie in einer Behörde zentralisiert ist, wie denn überhaupt nicht oft genug betont werden kann, daß das Hauptgewicht jeglicher behördlichen Institution in den untersten Instanzen liegt.

Man könnte vielleicht eine andere clausula generalis ausfindig machen, was ich mich selbst vor zwei Jahren in einem dem Juristentag erstatteten Gutachten zu tun bemüht habe. Indes, da die Regierung prinzipiell anderer Ansicht ist und das Enumerationsprinzip vorzieht, sage ich: auch gut. Nur muß man sich dann damit bescheiden, daß der Wert der ganzen Einrichtung davon abhängt, was eben den Verwaltungsgerichten zugewiesen werden soll, und auch darüber hüllt sich die Denkschrift vorläufig in Schweigen. Etwas genauer ist nur der dritte Punkt behandelt, die Organisation.

Die Organisation der Verwaltungsgerichtsbarkeit soll nämlich folgende sein:

1. Das unterste ist das Bezirksverwaltungsgericht, bestehend aus dem Bezirksausschuß, also derselben Behörde, welcher die Überwachung der Gemeinden obliegt, unter dem Vorsitz des Bezirkshauptmanns — ganz wie der preußische Kreistag mit dem Landrat.

2. Die höhere Instanz ist das Kreisverwaltungsgericht, bestehend aus dem Kreishauptmann und mehreren von der Regierung temporär zu ernennenden Beisitzern, ähnlich wie die Laienrichter der Handels-, See- und Berggerichte.

3. Dann das Landesverwaltungsgericht, bestehend aus dem Statthalter und einer Anzahl von Räten des Berufsbeamtentums, teils Richtern, teils Statthaltereiräten.

4. Endlich der Oberste Verwaltungsgerichtshof, der aber auf die Judikatur in wenigen Richtigkeitsfällen beschränkt würde.

Das wäre eine vierfache Gliederung; es soll aber im einzelnen Fall immer nur drei Instanzen geben. Denn nur in Gemeindesachen soll das Bezirksverwaltungsgericht fungieren und zwar mit dem Kreisverwaltungsgerichte als letzte Instanz; in allen Angelegenheiten der staatlichen Verwaltung soll das Kreisverwaltungsgericht erste Instanz, das Landesverwaltungsgericht zweite Instanz sein.

5. Abweichend soll jedoch die Sache in den Städten mit eigenem Statut werden. In diesen sollen „Bezirksverwaltungsgerichte" amtieren, welche zu bestehen hätten aus einem von der Regierung ernannten politischen Beamten als Vorsitzenden und Beisitzern, welche vom Gemeinderat zu wählen wären.

Sie sehen, daß man diese Behörden nur mit Zuhilfenahme von etwas Phantasie als Verwaltungsgerichte bezeichnen kann, obwohl sie in den „Studien" stets so bezeichnet sind. Indes ist das keine bloß terminologische Titelfrage, über welche man etwa mit jenem Lächeln hinweggehen könnte, wie es gegenüber dem sonstigen etwas sonderbar ausgearteten Titelwesen unserer Heimat ja ganz gut am Platze wäre. Hier handelt es sich um mehr, um eine staatsrechtliche Frage der ernstesten Art, welcher die „Studien" in weitem Bogen ausweichen, nämlich um die Frage, ob das öffentliche Recht, welches für die Gerichte und die Richter gilt, auch auf diese sogenannten Verwaltungsgerichte Anwendung finden soll, ja mehr, Anwendung finden kann. Denn obwohl die „Studien" an die Spitze des zweiten Abschnittes den Satz stellen, daß die Verwaltungsrechtspflege von der Verwaltung „geschieden" werden soll, was allerdings dem Grundprinzip der Trennung der richterlichen Gewalt von der vollziehenden entsprechen würde, so führt die Denkschrift ihr eigenes Prinzip keineswegs durch, sondern vereinigt umgekehrt, wie aus dem bisher Gesagten ersichtlich ist, hier die Rechtsprechung mit der Verwaltung (zum größten Teile wenigstens) in einer Hand. Und nun würden folgende Fragen entstehen:

1. Sind alle Mitglieder aller Verwaltungsgerichte „Richter" mit der im Staatsgrundgesetze gewährleisteten Unabsetzbarkeit und Unabhängigkeit?

2. Unterliegen sie den gleichen disziplinären Gesetzen, insbesondere dem Gesetze vom 21. Mai 1868 und der privatrechtlichen Haftbarkeit nach dem Gesetze vom 12. Juli 1872?

3. Haben diese Verwaltungsgerichte bei Kompetenzkonflikten die Stellung von Gerichten nach dem Gesetze vom 18. April 1869?

4. Haben sie das Recht, wie die Gerichte, die Gültigkeit der Verordnungen zu prüfen?

Die Denkschrift beantwortet diese Fragen teils gar nicht, teils in unklarer Weise. Nur wenn die verheißenen Gesetze alle diese Fragen bejahen wollten, dürfen sie den Ausdruck „Verwaltungsgerichte“ gebrauchen. Denn die Vorsitzenden aller Verwaltungsgerichte — mit Ausnahme des obersten, das aber nur mehr eine sehr geringe Rolle spielen würde — sind politische Beamte, im Bezirksausschuß als Verwaltungsgericht ist Vorsitzender der Bezirkshauptmann, im Kreisverwaltungsgericht der Kreishauptmann, im Landesverwaltungsgericht gar der Statthalter, im städtischen Bezirksverwaltungsgericht ein speziell ernannter politischer Beamter. Ja, in den höheren Verwaltungsgerichten wären sogar die Beisitzer ernannt, im Kreisverwaltungsgericht wären sie allerdings dem Laienstande entnommen, im Landesverwaltungsgericht aber wären die Beisitzer zur Hälfte Statthaltereiräte.

Wie sollte man sich den Bezirks- oder Kreishauptmann oder den Statthalter als unabhängigen Richter denken können? Das ist offenbar unmöglich. Auch die Denkschrift scheint das nicht annehmen zu wollen. Dann sind wir aber auch nicht imstande, selbst wenn die Beisitzer aus dem Laien- oder Richterstand die richterliche Unabhängigkeit besitzen würden, die ganze Behörde ein „Gericht“ im Sinne des Staatsgrundgesetzes zu nennen, weil sie die in unserer Verfassung den Gerichten zukommenden Funktionen nicht erfüllen kann. Denn sie kann nicht unabhängig judizieren, wenn der wichtigste Mann derselben der Vorsitzende, ein persönlich vollkommen abhängiger Beamter ist. Ich weiß, daß es in Preußen trotzdem so ist. Aber nicht alles, was dort besteht, ist nachahmenswürdig.

Es gibt nur die Alternative: Entweder die Regierung schafft, wie sie angibt, Verwaltungsgerichte. Dann darf aber kein Mitglied derselben, den Vorsitzenden mit inbegriffen, und diesen erst recht, Verwaltungsbeamter sein — oder, wenn die Regierung das nicht will oder kann, dann unterlasse sie doch die Bezeichnung „Verwaltunggerichte“ und begnüge sich mit einer guten Organisation einer Verwaltungsrechtsprechung. Sie hat ja dabei zwei ausgezeichnete Muster vor sich, von denen ich recht sehr beklage, daß ihnen das preußische vorgezogen worden ist, nämlich die bayrischen und württembergischen Einrichtungen, die mir in jeder Hinsicht sympathischer sind, als die preußischen.

Noch auf einen wichtigen Punkt muß ich aufmerksam machen. Ich würde die Errichtung von Landesverwaltungsgerichten für einen außerordentlich großen Fehler halten. Einen technischen und politischen! Welcher Widerspruch liegt darin, die Landesstellen, die doch der Entwurf selbst soviel als möglich entlasten will, mit diesen

Funktionen zu betrauen und damit indirekt in ganz überflüssiger Weise auch die Bedeutung der Länder zu stärken!

Damit steht ein weiterer schwerer Fehler in Zusammenhang. Die Denkschrift will alle staatlichen, also nicht kommunalen Agenden in erster Instanz nicht den Bezirksausschüssen, sondern den Kreisverwaltungsgerichten zuweisen. Ja, wenn das geschieht, dann muß man ober ihnen allerdings Landesverwaltungsgerichte konstruieren.

Nun bedenken Sie folgendes: die Denkschrift ist mit Recht dafür eingetreten, daß die politischen Bezirke auf das Maß unserer Bezirksgerichtssprengel herabgebracht werden. Die heutigen politischen Bezirke sind ihr viel, viel zu groß. Nun sollen aber doch wieder alle Verwaltungsgerichtssachen — sofern sie nicht kommunaler Art sind — in erster Instanz vor die Kreisverwaltungsbehörden kommen, also vor Behörden, deren Sprengel aus Kreisen bestehen, die vier- bis sechsmal so groß sind, wie unsere heutigen politischen Bezirke. Vor dieser Kreisbehörde soll die mündliche Verhandlung stattfinden in erster Instanz!! Welche Lasten, welcher Zeitverlust für die Parteien! Und warum das eigentlich? Offenbar hat die Denkschrift nicht den Mut, die Verwaltung der öffentlichen Interessen in diesen Sachen dem Bezirksausschuß anzuvertrauen, weil seine Beisitzer gewählt sind. Trotz der Leitung desselben durch den Bezirkshauptmann! Und da beklagt sich die Denkschrift über das Mißtrauen der Bevölkerung! Sie geht mit schlechtem Beispiel voran.

Ferner glaube ich, daß die Regierung, wenn sie die Verwaltungsgerichtsbarkeit organisiert, verpflichtet wäre, eine schwere Lücke in unseren gesetzlichen Einrichtungen endlich auszufüllen, nämlich eine Verwaltungsgerichtsbarkeit zu schaffen in den mit Ungarn gemeinsamen oder nach gemeinsamen Grundsätzen verwalteten Angelegenheiten. Es handelt sich da um eine Reihe von wichtigen Sachen, wie Wehrpflicht, Zollwesen, indirekte Steuern. Ich zweifle nicht, daß man mit leichter Mühe durch eine Vereinbarung mit Ungarn entweder ein gemeinsames Verwaltungsgericht schaffen oder in derlei Sachen ein beiderseitiges Einvernehmen anordnen könnte, ähnlich wie es früher im Patentrecht bestand.

Weiter hätte ich noch ein Wort zu sagen über die außerordentlich schwierige Frage, wie sich denn die künftige Verwaltungsgerichtsbarkeit zu dem Reichsgerichte zu stellen hätte. Ich meine natürlich nur die Funktionen des Reichsgerichtes nach Art. III a und b St. G. G. Sonderbarerweise spricht nun die Denkschrift wohl von dem Alinea b, das heißt von der reichsgerichtlichen Kompetenz wegen Verletzung politischer Rechte, von der anderen aber (Ansprüche gegen Staat oder Land) kein Wort.

In ersterer Beziehung sagt nämlich die Denkschrift, es ließe sich mit Einführung der neuen Verwaltungsgerichtsbarkeit die Judikatur des Reichsgerichtes wegen verletzter politischer Rechte schwer vereinigen. Ich glaube das auch. Aber wir würden da doch vor einer folgen-

schweren Entscheidung stehen. Wir sollen die Judikatur des Reichsgerichtes, die sich, was man auch sagen möge, doch eingelebt hat und eines großen Vertrauens bei der Bevölkerung erfreut — wir sollen diese Judikatur des Reichsgerichtes, welches seinen Namen „Gericht“ mit Recht führt, eintauschen gegen Behörden, welche den Namen von Gerichten sehr mit Unrecht führen würden. Das ist ein bißchen viel verlangt. Auf der andern Seite bin ich mir klar darüber, daß der gegenwärtige Zustand nicht fortdauern darf. Er erhält sich überhaupt nur, weil, wie ich glaube, das Reichsgericht in den meisten Fällen, in denen es nach dieser Gesetzesstelle angerufen werden darf, nicht angerufen werden kann; nicht angerufen werden kann, weil wegen der mangelnden Rechtskenntnisse des Volkes die viel zu kurze Beschwerdefrist von 14 Tagen oft versäumt wird, weil der Advokatenzwang besteht, weil das Ausbleiben törichterweise als Verzicht auf die Beschwerde gilt und weil der Beschwerdeführer unglaublicherweise, auch wenn er obsiegt, die Kosten nicht ersetzt erhält, die, wenn er weit ab vom Zentrum wohnt, sehr oft für ihn unerschwinglich sind.

Das alles wirkt nun in der Praxis, glaube ich, wie eine denegatio justitiae via facti in der weitaus größten Mehrzahl der Fälle. Sonst müßte ja das Reichsgericht jährlich über hunderte solcher Beschwerden zu judizieren haben und es würden die Quartalsessionen gar nicht ausreichen.

Deshalb ist eine Übertragung dieser Sachen an die künftige Verwaltungsrechtsprechung unvermeidlich.

Wie steht es aber mit der zweiten Gruppe von Fällen, in denen das Reichsgericht über „Ansprüche“ gegen den Staat oder ein Land entscheidet, für welche der Rechtsweg nicht offen steht? Darüber bemerkt, wie gesagt, die Denkschrift gar nichts.

Diese Fälle sind nicht sehr zahlreich und sie den von der Denkschrift geplanten Verwaltungsgerichten überlassen zu wollen, würde ich mit Rücksicht auf das darin bemerkbare Überwiegen des politischen Beamtentums für sehr bedenklich halten.

Ich glaube, es wäre das Beste, wenn hier die Judikatur des Reichsgerichtes aufrecht bliebe. Aber erstens müßte sie gesetzlich (statt wie bisher nur durch die Praxis) eingeschränkt werden auf Ansprüche wegen Leistungen von Geld oder alia certa res; zweitens müßte ein Vorprozeß vor der kompetenten politischen Behörde vorhergeschickt werden, ähnlich wie es bei der Entschädigung unschuldig Verurteilter geordnet ist, so daß also der behördliche Akt nach einer gewissen Frist in Rechtskraft erwachsen könnte.

Einen besonderen Abschnitt widmet die Denkschrift dem Polizeistrafverfahren. Über diesen Abschnitt will ich nur ganz kurz berichten, daß hier im weitesten Umfang das Mandatsverfahren angewendet werden soll. Jedermann wird nun erwarten, daß über den Einspruch gegen das Strafmandat die Verwaltungsgerichte entscheiden sollen. Das will aber die Denkschrift nicht. Sie will, daß darüber

Verwaltungsbeamte judizieren, und zwar die Chefs der politischen Behörden individuell. Nur in zweiter Instanz soll ein Kollegium mitwirken, bestehend aus einem Statthaltereirat und einem Richter. Analog wäre es in den großen Städten.

Diese Vorschläge scheinen mir allerdings vollständig unhaltbar und unmöglich zu sein. Ich will das aber nicht näher ausführen — die Gründe liegen übrigens auf der Hand — und mich nur auf die Bemerkung beschränken, daß der Entwurf eine bedenkliche Lücke aufweist, indem er vom Finanzstrafverfahren völlig schweigt.

Damit wäre ich am Ende.

Aber über die staatsrechtliche Frage muß ich zum Schluß noch etwas bemerken, die Frage nämlich, ob die Reform im Wege der Reichs- oder der Landesgesetzgebung durchzuführen wäre.

Auch über diesen Punkt ist aus den „Studien" keine volle Klarheit zu gewinnen. Doch scheint der Verfasser derselben von der Ansicht auszugehen, daß die Regelung alles dessen, was mit den Kommunalverbänden höherer und niederer Ordnung zusammenhängt, in die Landesgesetzgebung gehöre.

Ich bin nicht dieser Ansicht. Denn wenn auch im Katalog der Dinge, die der Reichsgesetzgebung vorbehalten sind (in § 11 St. G. G.), das Gemeindewesen (mit Ausnahme des Heimatsrechtes) nicht mehr aufgezählt ist, so ist doch diese ganze Aufzählung nur eine demonstrative. Dies geht aus dem Eingangssatz des § 11 ganz klar hervor.

Außerdem sagt Alinea 1 dieses Paragraphen ausdrücklich, was wohl selbstverständlich ist, daß dem Reichsrat die Gesetzgebung über die Grundzüge der Organisation der Verwaltungsbehörden vorbehalten ist.

Folglich fällt es in die Kompetenz der Reichsgesetzgebung, soviel von Gemeinde- und Kommunalwesen zu regeln und zu ordnen, als zur Herstellung seiner eigenen Verwaltungsorganisation erforderlich ist, also all die Normen über den Wirkungskreis der Gemeinden, über die Organisation und Kompetenz der Bezirks-, der Kreisvertretungen und deren Ausschüsse zu erlassen, von welchen die Denkschrift Erwähnung tut. Ebenso steht es mit der Verwaltungsgerichtsbarkeit, die (ob man sie nun zur Verwaltungsorganisation oder zur gerichtlichen rechnet) vollständig in den Kreis der Reichsgesetzgebung gehört. Wenn daher die Denkschrift Seite 36 ein Reichsgesetz nur zur Festsetzung des Wirkungskreises der Verwaltungsgerichte auf dem Gebiete der Reichsgesetzgebung verlangt, so ist mir nicht recht klar, wie man das durchführen sollte. Denn danach müßten beispielsweise zur Anwendung der Bauordnungen, des größten Teiles des Wasserrechtes, des Polizeirechtes, Verwaltungsgerichte berufen sein, deren Wirkungskreis die Landesgesetzgebung feststellen würde. Das scheint mir rechtlich und praktisch völlig unmöglich zu sein. Der Landesgesetzgebung kann nur vorbehalten bleiben, die Rückwirkungen

zu regeln, welche die Reform der staatlichen Verwaltung unvermeidlich auf die kommunalen Einrichtungen äußern muß.

Damit will ich schließen. Es wäre zwar noch vielleicht meine Sache, etwas über die finanzielle Tragweite und die politischen Chancen der Reform zu sprechen. Allein ersteres möchte ich berufenerem Munde überlassen, letzteres würde mich zu weit in politische Erörterungen treiben, die ich gern vermieden wissen möchte. Daß ich die Reform nicht für aussichtslos halte, beweist ja wohl schon die Tatsache, daß ich sie hier besprochen habe. Aber ich möchte mich doch nicht dem Verdachte aussetzen, als würde ich mich über ihre Schwierigkeiten einer Täuschung hingeben. Ich halte es für wahrscheinlich, daß wir viele Jahre an der Reform werden arbeiten müssen. Ein Menschenalter hat ja die analoge Reform auch in Preußen gedauert. Übrigens wird gerade das Unwahrscheinlichste manchmal bei uns Ereignis. Auch ist ja keineswegs notwendig, die ganze Reformaktion als eine Einheit anzusehen; es können sehr wohl einzelne Stücke derselben in Angriff genommen werden. Darum ist es, glaube ich, unsere Pflicht, zu den Plänen der Regierung Stellung zu nehmen und ich bitte Sie, sich an der Diskussion, die nun folgen wird, möglichst intensiv zu beteiligen.

*
* *

Dr. Josef Freiherr v. Schenk, Rat des k. k. Verwaltungsgerichtshofes:

Ich muß vor allem um Ihre Nachsicht bitten. Wenn die Herren Exzellenz Steinbach und Dr. Ofner mich aufforderten, als erster in der Diskussion zu sprechen und so eine Art Korreferat zu erstatten, hegten sie offenbar den Wunsch, nach einem Theoretiker auch noch einen Praktiker zu hören. Dieser Voraussetzung entspreche ich aber nicht ganz und hätte daher kaum aus eigener Initiative das Wort ergriffen, denn ich habe unsere Verwaltung verhältnismäßig spät und dann erst aus der Vogelperspektive des Verwaltungsgerichtshofes kennen gelernt, es fehlt mir deren intime Kenntnis. Um so mehr freue ich mich, daß nach mir zwei wirkliche Praktiker an die Reihe kommen werden. Ich freue mich, weil ich zunächst einen Trost erwarte gegenüber der vagen, aber auch überaus scharfen, ja düstern Kritik, mit welcher unsere bisherige Verwaltung in der Studie bedacht wird. Mir scheint diese Kritik ähnlich einem Generalstabswerke, das nach verlornem Feldzuge geschrieben wird, und unendlich freimütig ist im Eingeständnisse fremder Fehler, man sieht aber, daß diejenigen, die es geschrieben haben, nicht notwendig auf den Schlachtfeldern geblutet haben müssen, welche sie uns darstellen. Wie gesagt, ich erhoffe mir, wenn wir darüber einen Praktiker hören, Trost; denn wenn man diese Kritik liest, gewinnt man den Eindruck: So kann die Sache nicht fortgehen, ob wir aber früher als in Jahrzehnten eine Reform bekommen, steht sehr in Zweifel.

Weit wichtiger sind indessen die Vorschläge, die in der Studie gemacht werden. Mir scheint die Vorlage überladen. Selbst wenn alles gut wäre, was vorgeschlagen ist, wird dadurch, daß vieles Gute vorgeschlagen wird, die Wahrscheinlichkeit der Erreichung des Einzelnen sehr erheblich beeinträchtigt. „Wer Vieles bringt, wird manchem etwas bringen.“ Das ist ein Grundsatz, der nicht legislatorisch, sondern eher dramaturgisch ist.

Zu dem Guten, das vorgeschlagen wird, gehört zunächst die Änderung der Studienordnung. Das ist ein uferloses Thema. Wenn wir darüber diskutieren wollten, würden wir viele Abende damit zubringen, weil darüber die Meinungen noch keineswegs geklärt sind und ich glaube nicht, um mich eines modernen Ausdruckes zu bedienen, daß zwischen der Studienordnung und der Verwaltungsreform ein Junktim zu bestehen braucht. Ich will daher diesen Vorschlag von meinem Vortrage, und ich hoffe auch von der Diskussion, ausschließen und übergehe zu den beantragten zwei Prüfungen.

Es soll neben der bisherigen noch eine zweite praktische Prüfung nach längerer Dienstzeit eingeführt werden.

Ich muß gestehen, ich habe kein Urteil darüber, die Sache hat viel für sich und vielleicht noch mehr gegen sich. Das Eine muß ich aber bemerken, daß die Prüfung jedenfalls so einzurichten wäre, daß man dasjenige lerne, was man nicht nachschlagen kann und daß man dafür nicht dasjenige lerne, was man nachschlagen kann, wie dies leider für unsere gegenwärtigen Prüfungen zutrifft. Ferner würde ich glauben, daß, wenn man schon eine zweite Prüfung einführt, daran gedacht werden müßte, Fachprüfungen für diejenigen Beamten zu schaffen, die in Fachministerien gelangen. Ich bitte zu bedenken, daß wir als junge Leute in den einzelnen Fachministerien, zum Beispiel im Eisenbahn-, Unterrichts- und Ackerbauministerium sofort in höherer Instanz an Dingen uns beteiligten, von denen wir keine rechte Vorstellung hatten. Wenn also eine zweite Prüfung eingeführt wird, wäre es zweckmäßig, für diese Ministerien besondere Fachprüfungen zu verlangen.

Was die Dienstpragmatik betrifft, muß ich wieder aufrichtig bekennen, daß ich über die Wirkung, welche eine gefestigte Rechtsstellung unserer Administrativbeamten auf die Verwaltung hätte, kein sicheres Urteil habe. Für unbedingt empfehlenswert würde ich eine solche Rechtsstellung angesichts unserer Verwaltung nicht halten. Es ist richtig, daß in Preußen der administrative Beamte eine weit mehr gesicherte Stellung hat; ich bitte aber die Energie der preußischen Verwaltung gegen ihre Beamten mit der Milde, ja Langmut, die bei uns herrschen, zu vergleichen. Dagegen wird es jeder von uns unbestritten als Erfolg begrüßen, wenn ein neues Disziplinarrecht und insbesondere ein modernes Disziplinarverfahren eingeführt würde, nicht nur im Interesse der Beamten, sondern auch des Staates und einer wirksamen Handhabung der Disziplinargewalt.

Etwas vermißte ich mit meinem geehrten Vorredner Professor Bernatzik an den Vorschlägen, das ist die Ausgestaltung der Haftung des Staates für die Beamten und der Beamten selbst für ihr Verschulden. Bekanntlich ist dies ein Postulat der Staatsgrundgesetze. Ich halte diesen Punkt für besonders wichtig, nicht nur, weil ich die Sache für heilsam erachte, sondern auch, weil ich glaube, daß sie sich uns mit Notwendigkeit aufdrängen wird. Ich stelle mir vor, daß es wie bisher bei den sogenannten Ersatzerkenntnissen bleibt, das ist bei der Geltendmachung von Ersatzansprüchen des Staates gegen die Beamten, wenn auch in einem andern, als dem heutigen veralteten Verfahren, daß außerdem zugunsten der Parteien neu eingeführt wird die Haftung des Beamten und die subsidiäre Haftung des Staates, daß man aber endlich auch schaffen müßte eine neue Haftung des Beamten mit Rücksicht auf die von den Selbstverwaltungskörpern ihm überlassenen Geschäfte. Das sage ich darum, weil in der öffentlichen Meinung ein Gedanke angeregt wurde und bereits ein Postulat der Autonomisten geworden ist, welchen man gewöhnlich in die Worte faßt: „den Statthalter dem Landtage, den Bezirkshauptmann der Bezirksverwaltung verantwortlich zu machen". Man meint ein Analogon der Ministerverantwortlichkeit, der bekannten Herkuleskeule, mit der man die Minister niederschlägt, die aber so schwer ist, daß sie niemand aufheben kann. Richtiger wäre es, wenn man von der Phrase absähe und den Majoritäten, ja auch qualifizierten Minoritäten — das letztere ist von selbst einleuchtend — der Selbstverwaltungskörper eine Initiative in der Heranziehung des einzelnen Beamten zu disziplinärer Verantwortung und vermögensrechtlicher Haftung einräumen würde.

Allerdings meint Professor Bernatzik, müsse man den Beamten mit solchen Dingen verschonen, weil die Verantwortungsscheu dadurch verstärkt würde. Ich bin nicht dieser Ansicht. Unsere Verantwortungsscheu hat immer nur eine Richtung; es ist die Scheu vor dem Handeln. Das Unterlassen wird nicht gescheut (Heiterkeit) und doch ist dies das Verantwortungsvollste und wenn für Beides, für das Handeln wie für das Unterlassen, oder, wie man es auch nennt, das „Diplomatisieren, Temporisieren, die Entwicklung der Dinge abwarten", deutsch: für das Liegenlassen und Abschieben, die Haftung eingeführt würde, so würde das auf die gesamte Verwaltung nicht ungünstig zurückwirken.

Das Hauptthema ist aber die Reform der Verwaltungsbehörden und der Verwaltungstätigkeit. Ich muß gestehen, daß ich dabei gerne Stufen der Durchführbarkeit unterschieden hätte, da es eine Menge Dinge gibt, die unabhängig von jeder politischen Gestaltung sind, die einmütig gewünscht werden und im Interesse der Bevölkerung durchgeführt werden sollten, bevor es gelingt, irgend welche durchgreifende Organisationsänderungen ins Leben zu rufen. Zu diesen

Dingen zählt vor allem die Schaffung von Garantien im Administrativverfahren.

Nach unserer Studie, Seite 30, wäre die Mündlichkeit, Unmittelbarkeit und Öffentlichkeit nur mit der Verwaltungsgerichtsbarkeit verbunden, wenigstens läßt die Stelle diesen Schluß a contrario zu. Ich bin anderer Ansicht. Selbst wenn es gelänge, Verwaltungsrechtssachen von Verwaltungssachen zu scheiden, wäre es doch erwünscht, für alle Verwaltungsangelegenheiten Garantien zu schaffen, gestuft nach der Wichtigkeit der beteiligten Interessen und nach der Art der Verwaltungsaufgaben. Ich glaube, das wäre nicht erst von einer durchgreifenden Änderung der Organisation abhängig zu machen. Ebenso leicht denke ich mir die Abkürzung des Instanzenzuges.

Ich glaube, daß die Einheit der Rechtsanwendung durch den Verwaltungsgerichtshof ausreichend gewährleistet wird. Im übrigen aber bin ich der Meinung, daß je weiter die Behörde vom Tatbestande ist, den sie zu beurteilen hat, desto grüner ihr Tisch wird.

Daß es aber auch sonst keineswegs geboten und daher auch von Übel ist, eine Reihe von Instanzen übereinander zu türmen, brauche ich in diesem Kreise nicht näher auszuführen.

Endlich wird in der Studie auch erwähnt die Ausstattung der Behörden mit Personale und besonders mit Fachorganen, was wieder mit einer durchgreifenden Änderung der Organisation nicht zusammenhängt. Diese Fachorgane denke ich mir bei der Landesbehörde, denn eine Bezirksbehörde kann Techniker und Ärzte mit den nötigen Qualitäten nicht zahlen. Ist es doch heute anerkannt, daß es keinen Techniker gibt, der alle Fächer seines Berufes gleich beherrscht. Dasselbe gilt von den Ärzten und da wir Eisenbahnen haben, die uns in 48 Stunden von Feldkirch bis Czernowitz führen können, so wäre es möglich, technische Fachorgane bei der Landesbehörde zu bestellen.

Dies alles könnte gleich gemacht werden, ohne vorzugreifen. Die Vorlage legt allerdings das Hauptgewicht auf die Organisation der Verwaltungsbehörden und schlägt hier radikale Reformen vor. Was sie eigentlich meint, erfährt man nur durch aufmerksame Lektüre der Studie. Sie sagt, es sei ihr Ziel, „eine organische Verbindung zwischen der staatlichen und autonomen Verwaltung herzustellen" (S. 24). Man sollte also glauben, daß beide Verwaltungen vereinigt werden sollen und daß abgestellt werden soll, was die Studie beklagt, was allgemein beklagt wird und was auch Professor **Bernatzik** Ihnen als beklagenswert bezeichnet hat: die Doppelverwaltung.

Das scheint aber nicht der Plan der Vorlage zu sein, denn sie bezeichnet als ihren Zweck (S. 24) die „Beseitigung jener Folgen der Doppelverwaltung, welche als eine Ursache der Gebrechen unserer inneren Verwaltung anzusehen sind", also nur die Beseitigung jener Folgen, welche usw., nicht die Beseitigung der Doppelverwaltung selbst. Welche Folgen gemeint sind, ist nicht gesagt, aber man ersieht

dies aus den übrigen Bestimmungen. Die Studie enthält einfach den Vorschlag: die staatliche Verwaltung soll bis auf die Verwaltungsgerichtsbarkeit unbeeinflußt vom Ehrenamte ihren jetzigen Wirkungskreis behalten, die autonome Verwaltung aber unter staatliche Leitung gestellt werden.

Daß dies so ist, dafür muß ich Belegstellen zitieren:

Das Bezirksamt hätte alle Angelegenheiten, welche gegenwärtig der Bezirkshauptmannschaft zugewiesen sind, zu besorgen, soweit dieselben nicht den neuen Kreisbehörden übertragen werden (S. 28). Die Kreisregierung wäre in allen Angelegenheiten der staatlichen Verwaltung, welche in erster Instanz von den staatlichen Bezirksämtern entschieden werden, Behörde zweiter und letzter Instanz. In mehreren Fällen, welche bisher in der Kompetenz der Bezirks- oder Landesbehörde gelegen waren, hätte sie die Entscheidung erster Instanz (S. 29).

Die Landesregierung hat gar kein ehrenamtliches Kollegium an ihrer Seite, während die Kreis- und Bezirksregierung den Bezirksausschuß haben. Es ist also nicht die Beseitigung der Doppelverwaltung, sondern die Beibehaltung intendiert, und zwar soll nach folgenden Gesichtspunkten eingeteilt werden.

Es „ist zu unterscheiden zwischen Aufgaben, welche materielle Leistungen in sich schließen und solchen Aufgaben, die eine behördliche Tätigkeit bedingen. Die ersteren wären, sofern sie nicht vom Staate oder den Ländern übernommen werden, den neu zu bildenden Bezirken zu übertragen, die letzteren in die Kompetenz der staatlichen Behörden einzubeziehen“ (S. 25).

Mit einem Worte: die Bureaukratie soll das Imperium ausüben und das Ehrenamt soll sich mit Geldausgeben beschäftigen. Das ist an und für sich schwer zu rechtfertigen, denn es ist nicht möglich, die Dinge so einzuteilen. Man kann zwar aus dem großen Bereiche der Verwaltung einen rein koerzitiven Wirkungskreis ausscheiden, man kann aber nicht umgekehrt demjenigen, welcher Geldmittel zu verwenden, also Anstalts- und Fürsorgeverwaltung zu üben hat, jedes Entscheidungsrecht wegnehmen. Das hieße die Verwaltung lähmen.

Ob dies nun durchführbar ist oder nicht, aus der Studie können wir das Eine schließen: ihre Verfasser sind der Ansicht, daß die Bureaukratie durch Verbindung mit der autonomen Verwaltung nur verlieren, daß aber die autonome Verwaltung durch die Unterstellung unter die Bureaukratie nur gewinnen kann: Also Einengung der Autonomie!

Es ist die Frage, ob dies anstrebenswert ist. Über diese Frage will ich nicht viel Worte verlieren, weil ich niemanden überzeugen werde. Ihre Beantwortung hängt tief mit der Grundanschauung der Menschen, insbesondere der politischen Gesinnung zusammen. Sie

stellt an den Verstand so große und vielseitige Anforderungen, daß sie zur Gefühlssache wird.

Das Eine ist zugegeben, daß uns die Gneistschen Illusionen zerstört sind. Als ein Korrektiv in dem Sinne der Gleichmäßigkeit und Gerechtigkeit der Verwaltung sieht heute kaum mehr jemand das Laienelement an, und seine wohltätigen Wirkungen sind in der Richtung der Zweckmäßigkeit zu suchen. Doch hat man meines Erachtens keine Wahl in der Behandlung des Problems der Selbstverwaltung. Ich halte es in dieser Frage mit einem der größten Kenner der Menschen und Staaten, mit Jakob Burckhardt, der in seiner Griechischen Kulturgeschichte (Bd. I, S. 218) sagt: „Vor allem begegnet uns die klare Einsicht, daß es nicht genüge, die Masse der Bürger im allgemeinen zu Herren des Staates zu erklären und es darauf ankommen zu lassen, ob sie sich wirklich regen wolle oder nicht.“ Mutatis mutandis gilt dies für jede Repräsentativverfassung. Wir haben die Masse der Bürger nicht zu Herren des Staates gemacht, wohl aber sie mit zu seiner Leitung herangezogen. Wenn man die Bürger nun nicht zu verantwortungsvollen Mitarbeitern erzieht, erzieht man Kannegießer, die nichts tun als ohne Kenntnis des Staates und seiner Einrichtungen hohe Politik treiben.

Und noch ein Zweites. Meine Herren! Wir Österreicher sind gewöhnt, den „kaiserl. Adler“ für alles verantwortlich zu machen. Nun liegt es im Wesen der Verwaltung, daß sie den Menschen allerhand wirklichen oder vermeintlichen Grund zur Klage gibt. Alles Unheil nun und alle Härten, welche die Leute von der Verwaltung zu erleiden glaubten, erlitten, ja erleiden mußten — führten sie auf jene mystische Persönlichkeit „den Staat, die Regierung“, mit einem Worte, auf den kaiserlichen Adler zurück. Das war früher begreiflich; aber jetzt sind denn doch die Bürger einigermaßen darüber belehrt, daß die Mitmenschen es sind, welche das alles einander antun und auch zur Erzeugung dieser Gesinnung ist es wünschenswert, daß das Ehrenamt weiter belassen und ausgestaltet werde und die Menschen einander in Gestalt der Ehrenbeamten kritisieren, kontrollieren und erziehen. Indessen darüber kann man — wie gesagt — verschiedener Meinung sein und ich bilde mir nicht ein, irgend jemanden zu der meinen bekehren zu können.

Eine andere Frage ist es aber, ob nur ein Schimmer von Hoffnung vorhanden wäre, die von der Studie vorgeschlagene Einrichtung, nämlich die Bevormundung der autonomen Verwaltung bei uneingeschränkter Belassung der staatlichen Verwaltung irgendwo durchzusetzen. Professor Bernatzik hat es abgelehnt, darauf einzugehen, indem er sagte, daß es nicht unsere Sache sei, die politischen Chancen zu erwägen. Gewiß, meine Herren, sollen wir keine Politik treiben. Allein eines müssen wir anwenden, nämlich ein Minimum politischer Statik oder, wenn Sie wollen, Dynamik, das jeder üben muß, der überhaupt etwas durchsetzen will.

Damit gelange ich zur staatsrechtlichen Frage. Ich will nicht streiten, ob und bis zu welchem Grade die formelle Kompetenz zur Reorganisierung der Verwaltung dem Reichsrate oder den Landtagen zusteht. Wir haben keinen Verfassungsgerichtshof, so daß niemand, der Unrecht erhält, getröstet wird, durch eine res judicata, sondern jeder unterliegende sich vergewaltigt glaubt. Nun kann die Reform nicht anders als mit Heranziehung des Laienelementes erfolgen und nur schwer erfolgen, wenn sie nicht von dem Vertrauen der Bevölkerung getragen ist. Die Reform gegen den Willen der Landtage durchzusetzen, hieße also jene Elemente auf das tiefste verstimmen, welche man dringend braucht.

Man wird daher die Reform nicht ohne materielle Zustimmung der Landtage herbeiführen können, sei es, daß sich diese Zustimmung in dem Beschließen von Gesetzentwürfen, sei es, daß sie sich in Resolutionen der Landtage oder in Gutachten der Landesausschüsse äußert.

Hält man aber an diesem Erfordernisse fest, dann, muß ich gestehen, scheint es fast vermessen, zu hoffen, daß eine Verschmelzung der Selbstverwaltung mit der staatlichen Verwaltung irgendwo möglich wäre. Aus Böhmen sind auch schon geharnischte Proteste gegen die Vorlage zu uns herübergeklungen und es ist schwer zu glauben, daß in diesem größten unserer Länder, in unserem politischen Wetterwinkel die heutige Autonomie ihre fast souveräne Machtstellung aufgeben werden wird.

Dennoch scheint in einzelnen Ländern — und ich glaube, es wird dies den Herren nicht uninteressant sein — eine andere Strömung zu herrschen.

In Galizien besteht die sonst sehr konservative „Partei der Verwaltungsreform" und aus den Äußerungen dieser Partei werde ich Ihnen in Kürze einige Mitteilungen machen.[3])

---

[3]) An Stelle des in der Versammlung Vorgebrachten folgt ein etwas ausführlicherer Auszug aus den Verhandlungen des galizischen Landtages, welche wohl auch mit Rücksicht auf die intendierte Reform der Gemeindeverwaltung nicht ohne Interesse sein dürften.

Die Reformbestrebungen nahmen ihren Ausgang von der Schwäche und Untauglichkeit der Ortsgemeinde, welche Untauglichkeit in Galizien größer ist als anderswo, weil durch die Existenz der ausgeschiedenen Gutsgebiete die kapitalskräftigsten und intelligentesten Bewohner des flachen Landes dem Gemeindeverbande nicht angehören.

Schon am 7. November 1873 (Nr. I der Beilagen) beantragte der Landesausschuß zur Übernahme der Agenden der Ortspolizei und des übertragenen Wirkungskreises die Einführung von Kreisen (Okręgi), als Zwischengliedern zwischen den Gemeinden und den Bezirken. Zunächst wurde aber lediglich die Bestellung von Kreisvorstehern vorgeschlagen, welche dem Bezirksausschusse und der Bezirksvertretung verantwortlich sein sollten. Sie wären vom Statthalter für eine Amtsperiode von drei Jahren zu ernennen und zu besolden, dennoch aber keine Berufsbeamten gewesen.

Dies plante der Landesausschuß jedoch nur als provisorische Maßregel und hob ausdrücklich hervor, daß als ferneres Ziel die Beseitigung des Dualismus in der Verwaltung ins Auge gefaßt wird.

Es wurde daher auch beantragt, zu beschließen: „Die Regierung wird aufgefordert, im Landtage Anträge wegen Regelung des Verhältnisses der staatlichen Verwaltungsbehörden zu den Bezirksausschüssen und zum Landesausschuß vorzulegen in der Weise, daß an Stelle der doppelten Exekutivorgane einheitliche, aus Staatsbeamten und Delegierten der Bezirksvertretungen, beziehungsweise des Landtages zusammengesetzte treten".

Der Berichterstatter der zur Beratung der Vorlage eingesetzten Kommission erklärte, daß er die Angelegenheit wegen ihrer Tragweite und Wichtigkeit in der gegenwärtigen Session nicht mehr zur Verhandlung bringen könne.

In der nächsten Session am 4. April 1874 (Beilage III), legte dann der Landesausschuß einen Gesetzesentwurf wegen Errichtung von Kreisen und Kreisvertretungen vor, welcher Entwurf im Wesen den Inhalt des niederösterreichischen Gesetzes vom 16. April 1874, L. G. B. Nr. 26, über die Verwaltungsgemeinden hat, diesen Namen aber schon darum nicht akzeptiert, weil in den Kreisen auch die ausgeschiedenen Gutsgebiete hätten vertreten sein sollen.

Hiebei wurde wieder bemerkt:

„In den letzten Jahren erachtete der Landesausschuß, daß es am zweckmäßigsten wäre, die Angelegenheit der Reform der Gemeindeeinrichtungen mit der nicht minder wichtigen Angelegenheit der Umwandlung der Verwaltungseinrichtungen zu verbinden, indem er von der Ansicht ausging, daß, wenn man so das ganze Gebäude der Verwaltungseinrichtungen von Grund aus wieder aufbaut, sich die unumgänglich notwendige Einheitlichkeit leichter erreichen ließe . . . usf.".

Zu konkreten Vorschlägen gelangte der Landesausschuß jedoch darum nicht, weil eine Zustimmung, ja auch nur eine entschiedene Stellungnahme der Regierung vorläufig nicht zu erzielen war.

Die zur Beratung dieser Vorlage eingesetzte Kommission verwarf auch den Vorschlag wegen Errichtung der Kreise als zu kostspielig, und weil damit neben den Funktionären der Gemeinden und Bezirke eine zu große Anzahl gewählter autonomer Organe geschaffen werden würde. Man begnügte sich damit, einige unwesentliche Abänderungen der Gemeindeordnung und des Bezirksvertretungsgesetzes vorzuschlagen.

Der Bericht dieser Kommission befaßt sich aber wieder mit der Frage der Doppelverwaltung.

Es wird darin zunächst die Existenz der ausgeschiedenen Gutsgebiete und die Schwäche der bestehenden Gemeinden beklagt, dann heißt es über den Dualismus in der Verwaltung:

„Es ist das ein prinzipieller Fehler, dessen schädliche Folgen sich durch keinerlei partielle Verbesserungen beseitigen lassen. Wir verstehen und akzeptieren die Notwendigkeit von Verwaltungseinrichtungen, in welchen nicht nur die Idee der Regierung oder der Einheitlichkeit zum Ausdrucke kommt, sondern auch die Idee der sozialen Freiheit und der wechselnden Strömungen des öffentlichen Lebens".

„Aber dieses Bedürfnis führt keineswegs zur Notwendigkeit der Teilung und des Absonderns der sogenannten autonomen von den Regierungsangelegenheiten. Kein Gesetz hat diese Grenzlinie gefunden und keines wird voraussichtlich imstande sein, sie zu ziehen. Denn immer liegen dieselben sozialen Interessen vor, ob es sich nun um Ordnung und Sicherheit oder um die Hut religiöser, moralischer, geistiger und wirtschaftlicher Bedürfnisse der Bevölkerung handelt."

„Aus diesem unglücklichen Gedanken der Teilung ergaben sich als natürliche Folge die weiteren Bestimmungen des Gesetzes, welche den autonomen Bezirksbehörden umfassende und wichtige Aufgaben stellen, ohne ihnen die zur entsprechenden Durchführung nötige Macht zu geben, den Staatsbehörden im Bezirke aber eine wenig entsprechende, fast nur negative Position geben, sind sie doch

auf die Aushebung von Rekruten und Steuern und die Sistierung der Beschlüsse der Bezirksvertretungen beschränkt."

Die übergroße Zahl der Bezirke ist die Ursache der hie und da hervortretenden Unzufriedenheit mit der Überbürdung durch Pflichten des Ehrenamtes. Sie ist aber auch die Ursache der unglückseligen Einrichtungen der Bezirkshauptmannschaften, denen es an fachlich ausgebildeten Organen für einzelne Verwaltungszweige, so für die Sanitätspolizei, die Unterrichts- und wirtschaftliche Verwaltung, fehlt, und andrerseits ist es nicht möglich, zu verlangen, daß 74 Bezirkshauptmannschaften für alle diese Verwaltungsbedürfnisse taugliche Vertreter haben"

„Wenn wirklich nach Maßgabe des Fortschrittes der geistigen und materiellen Kultur eine rein bureaukratische Beamtenadministration nicht ausreichen kann, und in ganz Europa sich Bestrebungen geltend machen, die Staatsbürger zur Verwaltung mit heranzuziehen, so ist es schwer zu begreifen, warum diese Mitwirkung bei uns auf die sogenannten autonomen Agenden beschränkt und von den sogenannten staatlichen Verwaltungsaufgaben ausgeschlossen wurde, als ob es überhaupt im Lande Angelegenheiten gäbe, welche nur das Land und andere, welche nur die Regierung berühren."

Die Einrichtung also der Gemeinden einerseits und der Bezirkshauptmannschaften andrerseits ruht auf dem falschen Gedanken des Teilens und Absonderns dessen, was nur vereint existieren und sich entwickeln kann. Wie im physischen, so kann auch im politischen Leben die mechanische Teilung zur chemischen Zersetzung und zum Tode führen, nicht aber Gesundheit und Leben verbürgen, was der Zweck des Gesetzes ist".

Die Kommission gab denn auch der Ansicht Ausdruck, daß die Bezirke zu vergrößern, die Bezirkshauptmannschaften aufzuheben und alle Verwaltungssachen einer vereinigten Bezirksbehörde, das ist den vom Bezirkshauptmanne geleiteten Bezirksausschüssen, zu übertragen seien. Daneben wären die Bezirksvertretungen mit einem gewählten Vorsitzenden zu belassen.

Allein diese Vorschläge fanden nicht einmal die Billigung der Mehrheit der Kommission. Nur darüber war man einig, daß die Initiative zu derlei Reformen der Regierung überlassen bleiben muß.

Beachtenswert ist die Rede, mit welcher der nachmalige Finanzminister R. v. Dunajewski als Berichterstatter die Debatte über die Vorlage abschloß.

Er ging vom Begriffe der Selbstverwaltung aus, zeigte, daß die Einführung verfassungsmäßiger Zustände niemanden vor administrativer Willkür schützt und bewies die Notwendigkeit, für die Einhaltung gesetzlicher Schranken in der Verwaltung Garantien zu schaffen, welche er in der Heranziehung des Laienelementes durch das Ehrenamt erblickt, indem er ausdrücklich auf die Geschwornen hinwies.

Er verwies ferner auf die spekulative Überschätzung der historischen und sachlichen Bedeutung der Gemeinde, deren sich insbesondere die deutsche Literatur schuldig gemacht hatte, und auf die Überbürdung der Gemeinden mit Angelegenheiten, denen sie nicht gewachsen seien.

Dann kam er wieder auf die Vereinigung der autonomen und staatlichen Verwaltung in Kollegien unter staatlicher Leitung zu sprechen, und trat, indem er die preußischen Einrichtungen heranzog, warm für diese Institution ein.

Ausdrücklich hob er hervor, daß die Freiheit der ehrenämtlichen Elemente, welche jetzt durch das Sistierungsrecht der staatlichen Organe eingeschränkt sei, in den gemischten Behörden nicht geringer sein werde, daß aber dafür die jetzt nur von staatlichen Organen geführte Verwaltung nun auch dem Laienelemente zugänglich sein werde.

So würden die neuen Institutionen geeignet sein, den in Galizien durch die Ereignisse eines Jahrhunderts geschwächten Sinn für die Exigenzen der Regierung zu heben und damit zur politischen Gesundung beitragen.

Er fand die Befürchtung vor Übergriffen der Regierung erklärlich, aber übertrieben und warnte davor, dieser Befürchtungen wegen eine sonst so wohltätige Reform zu unterlassen.

Allein ein Gesetzesentwurf wurde nicht vorgelegt.

Erst nach vielen Jahren kam die Angelegenheit wieder ex professo zur Sprache.

Am 25. April 1900 (Beilage Z. 133), brachten die Abgeordneten R. v. Dunajewski, Fürst Sanguszko und Genossen folgende Anträge ein:

„I. In der Erwägung, daß die Gemeindeordnung vom 12. August 1866 Bestimmungen enthält, welche der heutigen Entwicklung der Verhältnisse nicht entsprechen,

in der Erwägung, daß die Grundlage der heutigen Einrichtung der Gemeinde die Teilung ihres Wirkungskreises in einen „eigenen" (selbständigen) und übertragenen ist, und daß gerade aus dieser Grundlage in den höheren Instanzen ein unzweckmäßiger Dualismus der Verwaltung herauswächst,

in der Erwägung, daß die dermalige Landgemeinde als Einheit zu klein und nicht kräftig genug ist für die Erfüllung der verschiedenen Aufgaben der Selbstverwaltung, weshalb die Gesetze unausgeführt bleiben und die ganze Verwaltung des Landes leidet,

wird beantragt, den angeschlossenen Entwurf einer Gemeindeordnung zum Beschlusse zu erheben.

II. In der Erwägung, daß infolge des Dualismus der Behörden mit jedem Jahre die Lasten übermäßig steigen, ohne durch die Vorteile aufgewogen zu sein,

in der Erwägung, daß aus der Vereinigung der Exekutive mit den autonomen Elementen zweifellos energische Behörden entstehen werden, welche die Bedürfnisse der Bevölkerung und die Exigenzen des Landes lebhaft empfinden werden,

in der Erwägung, daß die beantragte Änderung der Gemeindeorganisation das Bedürfnis einer Reform der höheren Verwaltung nach sich zieht,

wird beantragt zu beschließen:

Die Regierung wird aufgefordert, auf geeignetem Wege eine Reform der Verwaltungseinrichtung des Landes durchzuführen, vor allem aber die autonomen und staatlichen Behörden miteinander zu einheitlichen Behörden zu vereinigen, in welchen den autonomen Elementen eine weitgehende Ingerenz eingeräumt wird".

Zu beachten ist hier insbesondere, daß durch die Worte „auf geeignetem Wege" die Frage der legislativen Kompetenz ausdrücklich offen gelassen wird.

Der Gesetzesentwurf, von welchem in diesem Antrage die Rede ist, bezweckt nun die Schaffung von Kreisgemeinden (in dem früheren Sinne).

Die heutige Ortsgemeinde bleibt aufrecht als Dorfgemeinde (Gromada), an deren Spitze ein Schultheiß mit einer Ältestenversammlung von 12—24 Mitgliedern steht.

Definiert ist sie als eine öffentliche Körperschaft zum „Zwecke der Befriedigung solcher Interessen, welche aus dem örtlichen Zusammenleben hervorgehen, insbesondere der Vermögensverwaltung". Exekutive Gewalt steht ihr nicht zu. Neben ihr bleibt das ausgeschiedene Gutsgebiet aufrecht.

Aus der Vereinigung mehrerer benachbarter Dorfgemeinden und Gutsgebiete entsteht die 4000—7000 Seelen umfassende Kreisgemeinde (Gmina), geleitet vom Gemeindevorstande, zwei aus dem Gemeinderate gewählten Schöffen und einem Gemeinderate, bestehend aus nur zehn Mitgliedern, wovon sechs von den Ältesten der Dorfgemeinden, drei von den Besitzern der ausgeschiedenen Gutsgebiete gewählt werden, während einer von der Regierung berufen wird.

Definiert wird diese Kreisgemeinde als „öffentliche Körperschaft zum Zwecke der Fürsorge für das Wohl ihrer Inwohner und der Erfüllung ihrer durch Gesetz gestellten Aufgaben der öffentlichen Verwaltung in ihrem Sprengel".

Die Wirkungskreise dieser beiden Gemeinden sind aus dem Gesetzentwurfe nur insofern zu ersehen, als die Wirkungskreise ihrer Organe umschrieben werden.

Aus diesen Wirkungskreisen der Organe ist zu entnehmen daß die Dorfgemeinde im Wesen auf die Verwaltung ihres Vermögens und ihrer Anstalten

Aus dem, was ich mitgeteilt habe, ist zu ersehen, daß wenigstens in einem Landtage, der sonst eifersüchtig auf die Wahrung der Vorrechte der Autonomie bedacht ist, eine Partei besteht, die für die Beseitigung des Dualismus der Verwaltung ist. Daraus werden wir aber auch entnehmen, was bei der Sache zu vermeiden ist, schon weil es undurchführbar ist.

Zu vermeiden wäre vor allem die Belassung der Doppelverwaltung bei Fortbestand der bureaukratischen Verwaltung und bei Bevormundung der autonomen Verwaltung. Das ist auch keine Ver-

---

beschränkt ist, der Schultheiß hauptsächlich Untergebener und Ausführungsorgan der Kreisgemeinde und ihres Vorstandes ist, während die Kreisgemeinde und ihr Vorstand an die Stelle der heutigen Gemeinde mit ihrem umfassenden Wirkungskreise treten.

In der Rede, mit welcher wieder R. v. Dunajewski die Debatte einleitete, kehren die Gedanken wieder, die er schon vor einem Vierteljahrhundert ausgesprochen hatte. Er sagt:

„Die Verwaltung läßt sich nicht anders verbessern, als wenn man — nicht nach außen, sondern nach innen — in der Struktur der Behörden zwei Momente auseinanderhält, die sich genau auseinanderhalten lassen. Das Erkennen der sozialen Bedürfnisse und das Beschließen der Mittel für ihre Befriedigung ist eines, und das andere ist die genaue und konsequente Ausführung der gefaßten Beschlüsse.

„Die Erfüllung des ersten kommt den Inwohnern des Kreises zu, weil diese, indem sie ihre Erfahrungen aus der Quelle des Lebens schöpfen, das beste Gefühl für die Bedürfnisse des Lebens haben und sich eine klare Vorstellung über die Richtung machen können, in welcher diese Bedürfnisse befriedigt werden können."

„Aber die Ausführung der Beschlüsse bedarf der Genauigkeit und der Disziplin, muß in die Schranken dienstlicher Verantwortung und ökonomischer Haftung gefaßt werden, braucht fachliche Ausbildung, Dinge, die man schwer von den Bürgern verlangen kann, welche mit Ackerbau, Handwerk oder Industrie befaßt sind. Diese Tätigkeit muß man Fachleuten überlassen".

Nun wirft er die Frage auf, ob man denn nicht möglicherweise die Sache mit einer ausgiebigen Vermehrung der bureaukratischen Elemente richten könnte, und gewinnt diesem Vorschlage eine sehr interessante Seite ab.

Er meint, daß bei uns — und was er für Galizien sagt, gilt, wenn auch nicht in gleichem Maße, für ganz Österreich — ohnehin viel zu viel Menschen an der Staatskrippe essen und sich das Regieren, selbstverständlich gegen Bezahlung durch die anderen, zum Lebensberufe gemacht haben.

Auch diese die ökonomischen Kräfte der Gesellschaft schwächende Erscheinung glaubt er zum Anlasse dafür nehmen zu können, daß dem Ehrenamte eine große Rolle in der Verwaltung zugewiesen werde.

Er bemerkt übrigens, daß diese Bestrebungen weder originell noch neu seien und verweist auf die Verhältnisse der deutschen Bundesstaaten, deren Verwaltung durch die Beimischung des Laienelementes keineswegs an Energie verloren habe.

Die Vorlage über die Kreisgemeinden und die Resolution wegen der Reform der Verwaltungsbehörden wurden dem Landesausschusse zur Berichterstattung zugewiesen.

Verschwiegen kann nicht werden, daß selbst diese formelle Behandlung Gegenstand eines Protestes wurde, insbesondere auch darum, weil sie einen Eingriff in die Kompetenz des Reichsrates mit sich bringe, welchem im § 11 des St. G. G. über die Reichsvertretung die Gesetzgebung über die Grundzüge der Organisierung der Verwaltungsbehörden zugewiesen sei.

einfachung. Denn nach unserer Studie sollen wir vier Typen von Verwaltung bekommen: 1. Verwaltung durch Staatsbeamte, bureaukratisch organisiert; 2. die Verwaltung durch Staatsbeamte mit einem Kollegium von Staatsbeamten.

Auch das scheint geplant zu sein, denn die Studie (S. 29) sagt: „Die Geschäfte der Kreisregierung wären vom Vorsteher der Behörde unter eigener Verantwortung zu besorgen, soweit nicht die Beiziehung eines Kollegiums vorgeschrieben würde."

3. die autonome Verwaltung mit staatlicher Spitze;

4. die rein autonome Verwaltung.

Das ist gewiß keine Vereinfachung.

Was man mit einiger Aussicht anstreben könnte, wäre vielleicht die Schaffung einheitlicher Verwaltungsbehörden, denen das Gros der Verwaltungsaufgaben zu überlassen wäre, wobei der rein polizeilichen Wirkungskreis ausgeschieden werden könnte. Dann sagt aber die Studie auf Seite 27:

Die Wirksamkeit der Landtage und der Landesausschüsse in der Verwaltung des Landesvermögens und der Landesanstalten soll keine Änderung erfahren. „Nur" — ich bitte dieses „nur" zu beachten — „nur der Wirkungskreis, welcher durch die Gemeinde- und Bezirksvertretungsgesetze in Gemeinde- und Bezirksangelegenheiten dem Landesausschusse eingeräumt wurde, soll auf die Kreisausschüsse übergehen."

Anderseits wären der Landesregierung überhaupt keine Vertreter des Ehrenamtes zugezogen. Dies wäre eine Entländerung der Autonomie, eine kolossale Verschiebung in der Verteilung der Macht. Man kann da wieder verschiedener Ansicht sein. Man kann auch der Ansicht sein, daß — wie dies Professor Bernatzik andeutete — gerade dadurch politische Schwierigkeiten behoben und politische Postulate erfüllt werden würden. Man hüte sich aber, die Reform der Verwaltung auch noch damit zu verbinden. Wenn man sie überflüssig belastet, kommt sie nie zustande. Möglich ist sie nur, wenn sie mit sorgfältigster Schonung der politischen Kräfteverteilung, ja der politischen Empfindlichkeiten in Angriff genommen wird. Denken Sie sich nur, meine Herren, daß die Reform des Zivilprozesses verbunden worden wäre noch mit einer kleinen Aufgabe, mit der Aufgabe, die Frage der Gerichtssprache zu lösen — ich glaube, wir würden noch heute über den faustdicken Satzschriften sitzen, in deren „Innerliches" wir nicht eingehen dürften.

Das also — die Reform auf Kosten des Ehrenamtes, indem die rein staatliche Verwaltung im wesentlichen unverändert gelassen, die Selbstverwaltung aber unter staatliche Leitung gestellt wird — und ferner die Entländerung der Verwaltung ist eine Utopie oder vielmehr — ich kann den Ausdruck „Utopie" nur darum nicht anwenden, weil das Vorgeschlagene durchaus nicht allgemein als Ideal angesehen wird.

Ich verlasse dieses Gebiet und gelange zum Polizeistrafrecht, wobei ich wieder die Einmütigkeit des Wunsches konstatieren kann, daß ein neues Verfahren eingeführt werde, das sich das gerichtliche Verfahren zum Vorbilde nehmen muß, insbesondere das gerichtliche Verfahren mit seinen zwei Instanzen.

Unsere Studie sagt weiter (S. 33): „**Nur** wegen einzelner im Gesetze taxativ aufgezählter Nichtigkeitsgründe könnte die Entscheidung des Obersten Verwaltungsgerichtshofes als Kassationshofes angerufen werden, welcher über diese Angelegenheiten in besonderen Straffenaten zu entscheiden hätte."

Wieder ein „nur"! Ebensowenig wie der Oberste Gerichtshof in Übertretungssachen zur regelmäßigen Judikatur berufen ist, ebensowenig könnte der künftige Oberste Verwaltungsgerichtshof hier eintreten. Er hätte dann wirklich nur das zu tun, das heißt er könnte nichts anderes tun. Höchstens eine Nichtigkeitsbeschwerde zur Wahrung des Gesetzes an den Verwaltungsgerichtshof könnte zugelassen werden, zu deren Erhebung man dann vielleicht nicht lediglich den Ressortminister, sondern auch ehrenamtliche Elemente berufen könnte. Für zweckmäßig halte ich das Mandatsverfahren. Es wurde in einer Zeitung als horrendum hingestellt, daß man von einem Polizeiwachmann soll verurteilt werden können. Es ist aber gewiß angenehmer, eine Quittung über 5 fl. zu erhalten, als erst seine Generalien angeben zu müssen und dann eine Verhandlung über sich ergehen zu lassen, wie denn auch sehr vorgeschrittene Bevölkerungen das Mandatsverfahren in Polizeistrafsachen keineswegs scheuen.

Daß wir ein endgültig kodifiziertes materielles Polizeistrafrecht bekommen, — ein Polizeistrafgesetzbuch in dem Sinne, wie wir ein allgemeines Strafgesetzbuch haben — halte ich für unmöglich, weil dem Wesen der Polizei widersprechend.

Die Reform des Polizeistrafrechtes kann nur bestehen in einer sehr genauen Regelung des Polizeiverordnungsrechtes. Aber daß die Verwaltung jederzeit die Prärogative für sich wird in Anspruch nehmen müssen, gewisse Handlungen zu gebieten oder zu verbieten und ihre Gebote und Verbote unter Strafsanktion zu stellen, ist für keinen Praktiker zweifelhaft. Denken Sie, meine Herren, nur an einen sehr gefährlichen Infektionsträger, der neu entdeckt oder gar neu eingeschleppt wird und von dem nun nicht anders als im Wege der Gesetzgebung offiziell Notiz genommen werden könnte.

Bei Gelegenheit der Reform des Polizeiverordnungsrechtes könnte man die alten oft auch veralteten Normen sichten und eine Revindikation vornehmen, nämlich die Ausscheidung vieler polizeilicher Übertretungen aus dem Wirkungskreise der Gerichte. Ihre Zuweisung an die Gerichte ist eine Beruhigung, so lange man im Polizeistrafverfahren zu geringe prozessuale Garantien erblickt. Wird dies geändert und sind Garantien geschaffen, dann muß man die Gerichte von dem ihnen fremden Wirkungskreise entlasten und im Interesse

der Gerichtsbarkeit das gerichtliche Strafverfahren darauf beschränken, was der Bevölkerung klar als Delikt erscheint. Die Gerichte sollen das strafen, was jeder aus ethischen Gründen und vermöge der gewöhnlichsten Lebenserfahrung als strafbar einsehen kann. Deshalb ist die gerichtliche Abstrafung, auch wegen nicht infamierender Delikte, in den Augen der Bevölkerung mit einer levis macula verbunden und diese levis macula auf reine Polizeiübertretungen auszudehnen, ist weder billig noch wirkt es erziehlich.

Nun gelange ich zu einem Gebiete, wo ich durch zehnjährige Erfahrung etwas über den Dilettantismus hinausgewachsen bin, zur Verwaltungsgerichtsbarkeit. Ich glaube hier am klarsten zu sehen und — ich weiß nicht, ob trotzdem oder deswegen — mir scheint dieser Punkt der Vorlage der dunkelste zu sein.

Die Vorlage sagt (S. 30): „Zunächst soll die Verwaltungsrechtspflege von der Verwaltung geschieden werden. Hierbei ist an eine materielle Abgrenzung des Gebietes der Verwaltungsgerichtsbarkeit nach Art der preußischen Gesetze gedacht, indem auf allen Gebieten der inneren Verwaltung die Angelegenheiten taxativ aufgezählt werden sollen, welche dieser Gerichtsbarkeit vorbehalten sind."

Wenn wir das lesen, so erschreckt uns der Aufwand von Kräften, die erforderlich erscheinen. Soll neben die Hierarchie der Verwaltungsbehörden noch eine Hierarchie der Verwaltungsgerichte treten? und woher sollen wir das zahlen? Wir trösten uns aber, wenn wir weiter lesen, denn die Vorlage sagt (S. 30): „Die Verwaltungsgerichtsbarkeit soll in den drei unteren Instanzen bei denselben staatlichen Behörden ausgeübt werden, welchen die politische Verwaltung anvertraut ist. Jedoch sollen diese Behörden für die Verwaltungsrechtspflege als Verwaltungsgerichte mit kollegialer Zusammensetzung in den zwei unteren Instanzen unter Zuziehung des Laienelementes fungieren und hierbei an ein Verfahren, welches auf den Grundsätzen der Unmittelbarkeit, Mündlichkeit und Öffentlichkeit aufgebaut ist, gebunden sein." Es sind also dieselben Menschen, welche die Verwaltungsgerichtsbarkeit und die politische Verwaltung besorgen. Dagegen wird eine sachliche Scheidung, nämlich die Scheidung der Verwaltungssachen von den Verwaltungs**rechts**sachen eingeführt. Hier muß ich Sie einladen, mit mir eine Probe darauf hin zu machen, ob diese Scheidung durchführbar ist.

Zunächst wird jeder an sogenannte Parteisachen denken und sagen: Verwaltungsrechtssachen im Gegensatze zu reinen Verwaltungssachen sind solche, in welchen dem Staate Parteien mit divergierenden Interessen gegenüberstehen, wo also zwischen diesen Interessen zu judizieren ist. Die Theorie hat diesen Standpunkt längst überwunden. Gewiß müssen Parteienrechte nicht nur in sogenannten Parteisachen respektiert, gewiß können sie nicht nur dort verletzt werden.

Die Scheidung ist aber auch praktisch nicht haltbar. Nehmen Sie irgend eine Kirchen- oder Straßenkonkurrenz; diese schrumpft zur reinen Verwaltungssache zusammen, wenn nur ein Konkurrent da ist. Umgekehrt kann die klarste Verwaltungssache zur Parteisache werden. Denken Sie an die Zuerkennung einer Wahlstimme im Großgrundbesitze, welche sofort zur Parteisache wird, wenn die Besitzverhältnisse am wahlberechtigten Gute streitig werden. Wir müssen also nach einem anderen Kriterium suchen. Dieses ist mit zwei Worten gegeben, indem man sagt: überall, wo subjektive öffentliche Rechte in Frage kommen, liegt eine Verwaltungsrechtssache, wo dies nicht der Fall ist, eine Verwaltungssache vor.

Das ist ganz schön, aber das Mikroskop für subjektive öffentliche Rechte ist noch nicht erfunden und wer a priori ein subjektives öffentliches Recht entdeckt, kann sich einen großen Preis verdienen. Mit einem Worte: dort ist ein subjektives öffentliches Recht vorhanden, wo man ein solches anerkennt und dies erst, nachdem ein Gericht ausgesprochen hat, daß ein solches Recht vorliegt. Denken Sie an einige praktische Fälle.

Es gibt nichts, was so sehr die Verwaltungstätigkeit in spezifischem Sinne anregt, als die Anlage einer Wasserleitung. Nichts greift aber auch so tief ein in alle Rechtsverhältnisse: Es können Gemeinden der Wassernot ausgesetzt werden, das Grundwasser wird abgeleitet usw., ja, Wasserbenützungsrechte im eigentlichen engeren Sinne werden modifiziert und oft aufgehoben. Soll deshalb die Anlage einer Wasserleitung von nun an von den Verwaltungsgerichten vorgenommen werden? Ganz dasselbe gilt vom Baukonsense und von der Konsentierung gewerblicher Anlagen. Da ist jetzt schon eine Art kontradiktorischen Verfahrens eingeführt, damit die Beteiligten mit ihren widerstreitenden Interessen zur Geltung kommen. Und wenn in Hinkunft die Anlage von Wasserleitungen, die Erteilung von Bau- und Betriebskonsensen, die Bestimmung der Baulinie zur Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte gehört, was bleibt dann noch als Verwaltungssache übrig?

Aber der einfachste Verwaltungsakt kann zur Verwaltungsrechtssache werden.

Wir haben im Verwaltungsgerichtshofe darüber judiziert, ob einem im Auslande lebenden Inländer ein Ehefähigkeitszeugnis ausgestellt werden solle oder ob die Verweigerung der Ausstellung des Zeugnisses begründet war, weil dem Bewerber das Ehehindernis der höheren Weihen entgegenstand. Diese Vorfrage — gewiß eine eminente Rechtsfrage — mußte gelöst werden: Soll nun künftig die Ausstellung von solchen Zeugnissen den Verwaltungsgerichten übertragen werden? Es ist also schwer möglich, von vornherein zu unterscheiden zwischen Verwaltungssachen und Verwaltungsrechtssachen.

Es ist aber auch nicht richtig, wenn die Vorlage sagt, daß eine materielle Abgrenzung des Gebietes der Verwaltungsgerichtsbarkeit nach den preußischen Gesetzen stattfindet.

Eine „materielle Abgrenzung" kann doch nur bedeuten eine Abgrenzung der Materien in dem Sinne, daß die eine Gruppe von Sachen den Gerichten, die andere den Verwaltungsbehörden gehört und daß, was einmal vor die Verwaltungsbehörden gehört, nicht vor die Gerichte kommen kann.

Preußen nun zwar hat für einzelne Sachen das „Verwaltungsstreitverfahren" gleich als erstes Verfahren normiert; es gibt dort Angelegenheiten, für welche die Verwaltungsgerichte Urgerichte sind (Contentieux a priori), aber in den meisten Angelegenheiten sind die preußischen Verwaltungsgerichte ebenso Kontrollgerichte, wie bei uns (Contentieux a posteriori), Gerichte, welche erst über Anfechtung einer vorausgegangenen Administrativentscheidung zum Spruche gelangen, wie bei uns. Der Rechtszug wird also von der Verwaltungsbehörde an das Verwaltungsgericht eingeräumt; eine materielle Scheidung ist das nicht und der Unterschied zwischen uns und Preußen besteht darin, daß dort die Verwaltungsgerichte in der Regel nicht endgültig entscheiden. Nach dem preußischen Gesetze über die allgemeine Landesverwaltung vom 30. Juli 1883 sind Verwaltungsgerichte die Kreisausschüsse, die Bezirksausschüsse und das Oberverwaltungsgericht. Das Rechtsmittelsystem ist folgendes:

I. Gegen Entscheidungen der Kreisausschüsse geht
a) die Berufung an den Bezirksausschuß,
b) gegen die Berufungsentscheidungen noch die Revision an das Oberverwaltungsgericht, doch nur darauf gestützt:

1. daß die angefochtene Entscheidung auf der Nichtanwendung oder der unrichtigen Anwendung des bestehenden Rechts beruhe,
2. daß das Verfahren an wesentlichen Mängeln leide.

II. Gegen Urteile der Bezirksausschüsse geht die Berufung an das Oberverwaltungsgericht. Es kann daher eine Angelegenheit in Preußen prozessual folgendermaßen sich gestalten:

1. Verfügung erster Instanz durch die Verwaltungsbehörde;
2. dagegen Klage beim Kreisausschusse;
3. dagegen Berufung an den Bezirksausschuß;
4. dagegen Revision an das Oberverwaltungsgericht.

Das ist also die „materielle Scheidung" der Verwaltungsgerichtsbarkeit von der Verwaltung und das soll bei uns eingeführt werden: denn die Studie sagt (S. 21):

„Die Organisation muß einfach sein, die Verwaltung muß mit der größtmöglichen Präzision und Raschheit arbeiten." (Heiterkeit). Wie einfach das ist, muß ich Ihnen an einem Stück des preußischen Gesetzes über die Zuständigkeit der Verwaltungs- und Verwaltungsgerichtsbehörden vom 1. August 1883 — gewöhnlich kurz Zuständig-

keitsgesetz genannt — zeigen. Ich bitte sich zu gedulden, aber Sie müssen die Einfachheit am eigenen Leibe spüren. Im Titel VII, „Schulangelegenheiten" heißt es:

„§ 45. Über die Feststellung des Geldwertes der Naturalien und des Ertrages der Ländereien bei amtlicher Festsetzung des Einkommens der Elementarlehrer beschließt auf Anrufen von Beteiligten der Kreisausschuß und, sofern es sich um Stadtschulen handelt, der Bezirksausschuß. Der Beschluß des Bezirksausschusses in erster oder zweiter Instanz ist endgültig.

§ 46. Auf Beschwerden und Einsprüche, betreffend die Heranziehung zu Abgaben und sonstigen nach öffentlichem Rechte zu fordernden Leistungen für Schulen, welche der allgemeinen Schulpflicht dienen, beschließt, vorbehaltlich der Bestimmungen des § 47, die örtliche Behörde, welche die Abgaben und Leistungen für die Schule ausgeschrieben hat (Vorstand des Schulverbandes, der Schulgemeinde, Schulsozietät, Schulkommune usw.).

Gegen den Beschluß findet innerhalb zwei Wochen die Klage im Verwaltungsstreitverfahren statt.

Der Entscheidung im Verwaltungsstreitverfahren unterliegen desgleichen Streitigkeiten zwischen Beteiligten über ihre in dem öffentlichen Rechte begründete Verpflichtung zu Abgaben und Leistungen für Schulen, welche der allgemeinen Schulpflicht dienen.

Zuständig in erster Instanz ist im Verwaltungsstreitverfahren der Kreisausschuß und, sofern es sich um Stadtschulen handelt, der Bezirksausschuß.

Die Entscheidung über streitige Abgaben und sonstige nach öffentlichem Rechte zu fordernde Leistungen für Schulen der bezeichneten Art oder für deren Beamte, sowie über streitiges Schulgeld für solche Schulen nach § 15 des Gesetzes über die Erweiterung des Rechtsweges vom 24. Mai 1861 (Gesetz-Samml. S. 241) erfolgt fortan im Verwaltungsstreitverfahren.

Einsprüche gegen die Höhe von Zuschlägen für Schulzwecke zu den direkten Staatssteuern, welche sich gegen den Prinzipalsatz der letzteren richten, sind unzulässig.

Die Beschwerden und die Einsprüche, sowie die Klage haben keine aufschiebende Wirkung.

Die Vorschriften dieses Paragraphen finden auf solche Abgaben und Leistungen für Schulen, welche zu den Gemeindelasten (§§ 18, 34) gehören, keine Anwendung.

§ 47. Über die Anordnung von Neu- und Reparaturbauten bei Schulen, welche der allgemeinen Schulpflicht dienen, über die öffentlichrechtliche Verpflichtung zur Aufbringung der Baukosten, sowie über die Verteilung derselben auf Gemeinden (Gutsbezirke), Schulverbände und Dritte, statt derselben oder neben denselben Verpflichtete beschließt, sofern Streit entsteht, die Schulaufsichtsbehörde.

Gegen den Beschluß findet die Klage im Verwaltungsstreitverfahren statt. Dieselbe ist, soweit der in Anspruch Genommene zu der ihm angesonnenen Leistung aus Gründen des öffentlichen Rechts statt seiner einen andern für verpflichtet erachtet, zugleich gegen diesen zu richten.

Auch im übrigen unterliegen Streitigkeiten der Beteiligten (Abs. 1) darüber, wem von ihnen die öffentlichrechtliche Verbindlichkeit zum Bau oder zur Unterhaltung einer der Erfüllung der allgemeinen Schulpflicht dienenden Schule obliegt, der Entscheidung im Verwaltungsstreitverfahren.

Die Klage ist in den Fällen des zweiten Absatzes innerhalb zwei Wochen anzubringen. Die zuständige Behörde kann zur Verständigung der Klage eine angemessene Nachfrist gewähren. Durch den Ablauf dieser Fristen wird jedoch die Klage im Verwaltungsstreitverfahren auf Erstattung des Geleisteten gegen einen aus Gründen des öffentlichen Rechts verpflichteten Dritten nicht ausgeschlossen.

Zuständig im Verwaltungsstreitverfahren ist in erster Instanz der Kreisausschuß und, sofern es sich um Stadtschulen handelt, der Bezirksausschuß."

So geht es fort und jedesmal wenn hier steht „Klage im Verwaltungsstreitverfahren", bitte ich an die Allonge von Rechtsmitteln zu denken, welche hinter der Klage stehen. Was ich Ihnen über die Schulangelegenheiten vorzulesen begonnen habe, ist aber nur ein Stück mittlerer Art und Güte von zweieinhalb Seiten dieses Oktavbandes (Maaßen und Merklinghaus, „Die Allgemeine staatliche Verwaltung in Preußen", Köln, 1887) mit fünf langen Paragraphen. Denn die Wegepolizei braucht an Bestimmungen sechs Seiten mit zehn Paragraphen, das Wasserrecht ohne Deichsachen und ohne Fischerei zehn Seiten mit 30 Paragraphen; das ganze Gesetz hat 61 Seiten mit 164 Paragraphen, lauter kasuistisch geordnete Kompetenzbestimmungen. Ich für meine Person lerne lieber die erste Seite der „Wiener Zeitung", wenn sie viele Ernennungen enthält, auswendig (Heiterkeit), ehe ich mir den Inhalt von zehn solchen Paragraphen aneigne und das was ich Ihnen hier dargestellt habe, ist noch ein vereinfachter Typus; denn seit 1883 gibt es keine abgesonderte Kompetenz mehr für das Bezirksverwaltungsgericht. Wir aber sollen nicht nur den alten von Herrschaften abgelegten Typus übernehmen, sondern bekommen auch noch das Landesverwaltungsgericht dazu, um die Sache einfacher zu gestalten.

Wenn wir fragen, warum die preußische Verwaltung so berühmt gut funktioniert, so müssen wir antworten: nicht weil, sondern trotzdem sie solche Kompetenzbestimmungen hat und in der Tat wurde dieses System auch nur in kleineren norddeutschen Bundesstaaten nachgeahmt. In Württemberg und Sachsen sind nur „Parteisachen" als Contentieux a priori vorweg ausgeschieden, im übrigen akzeptierten

diese Staaten so ziemlich unser österreichisches System. Bayern hat allerdings ein komplizierteres Mittelsystem. Ungarn hat seit der Einführung einer allgemeinen Verwaltungsgerichtsbarkeit, das ist seit 1896 das österreichische System, allerdings mit einem Unterschied: mit sehr schleppenden enumerativen Kompetenzbestimmungen an Stelle der österreichischen Generalklausel des § 2 des Ges. vom 22. Oktober 1875. Aber Preußen hat sich in gewissem Sinne selbst desavouiert, indem es in den 1890er Gesetzen über die Gewerbesteuer, Einkommensteuer und Vermögens- (Ergänzungs-) Steuer unseren Typus akzeptierte, das ist Anrufung des endgültig entscheidenden Oberverwaltungsgerichtes durch die Beschwerde nach Erschöpfung des administrativen Instanzenzuges. Allerdings habe ich im neuesten Hefte des Verwaltungsarchivs gelesen, daß Oldenburg daran geht, das preußische System zu kopieren, weil, wie in den Motiven gesagt wird, „die sämtlichen Teile des Großherzogtums von Preußen umgeben sind.“ (Heiterkeit.) Der Senatspräsident des preußischen Oberverwaltungsgerichtes, Dr. Schultzenstein, berichtet darüber mit einiger Befriedigung, bemerkt aber, man möge in der Übernahme vorsichtig sein; denn einige Bestimmungen des preußischen Verwaltungsstreitverfahrens hätten sich zu sehr überlebt, um abgeschrieben zu werden.

Für uns würde meiner Ansicht nach die geplante Einführung des preußischen Systems einen starken Rückschritt bedeuten. Denn an Stelle der Klarheit und Einfachheit soll Kompliziertheit treten, dagegen werden schon in den Unterinstanzen Gerichte zum Spruche berufen, welche keine wirklichen, sondern Scheingerichte sind, denen der Titel von Gerichten ohne Charakter verliehen wird, nämlich Verwaltungsbehörden.

Wenn in der Vorlage gesagt wird, daß den Räten dieser Gerichte die Stellung von Richtern eingeräumt werde, so ist dies nicht richtig; denn wie schon Professor Bernatzik gesagt hat, die Unabhängigkeit, so weit sie überhaupt durch äußere Garantien herbeigeführt werden kann, ist eine Resultierende aus der Gesamtstellung des Menschen, insbesondere bedingt durch seine Unabsetzbarkeit und jene Auffassung der Dienstpflicht, welche man im allgemeinen von ihm fordern darf, und kaum jemand kann gleichzeitig Verwaltungsbeamter und Richter sein. Wenn wir das im Auge behalten, müssen wir uns fragen: Was soll von der unabhängigen Judikatur nach der Studie noch übrig bleiben und da sagt die Studie:

„Der Oberste Verwaltungsgerichtshof hätte in allen Angelegenheiten der Verwaltungsgerichtsbarkeit im wesentlichen als Revisions- und Kassationsgericht zu fungieren, dessen Entscheidung nur in bestimmten, im Gesetze taxativ aufzuzählenden Nichtigkeitsfällen angerufen werden darf.“

Das ist ungefähr dasselbe, was wir heute haben, nur die Nichtigkeitsgründe, insbesondere die Verfahrensmängel werden aufgezählt werden müssen. Um das zu erreichen, braucht man diesen

ungeheuren Umweg nicht, da wäre es einfacher, ein gutes Verfahren in Administrativsachen einzuführen und im übrigen aber die Beschwerde an den Verwaltungsgerichtshof so zu lassen wie sie ist. Die Postverwaltung hat das System, daß ein Briefkasten besteht, in den das Publikum die Briefe hineinwirft, worauf diese nach den Bestimmungsorten sortiert werden, und die Sache würde durchaus nicht vereinfacht, wenn man 20, sagen wir nach Ländern verschiedene, Briefkästen aufstellte, in die dann die Briefe „bei sonstiger Nichtigkeit" hineingeworfen werden müßten, wenn sie an die bestimmten Orte gelangen sollen. Das wäre vielleicht eine Vereinfachung für die Post, aber nicht für die Parteien. (Heiterkeit.)

Ich glaube, daß die Vorlage auch noch eine zweite Bestimmung enthält, die als Rückschritt empfunden werden wird wenigstens von der großen Masse der Bevölkerung, von der sich vielleicht einzelne bei den Ministerien beschäftigte Beamte in dieser Richtung unterscheiden werden.

Es heißt in der Vorlage (S. 31): „Die Reform wäre so durchzuführen, daß Kompetenzsphären der Ministerien und des Obersten Verwaltungsgerichtshofes sich gegenseitig ausschließen," das heißt gegen die Entscheidung der Ministerien gibt es keinen Rechtszug, und das heißt wieder: In Verwaltungssachen, welche besonders wichtig sind und daher bis zum Ministerium hinaufreichen, ist eine Rechtshilfe durch wirklich unabhängige Richter versagt; daß sich aber Verwaltungsrechtssachen a priori nicht unterscheiden lassen, diese Überzeugung teilen Sie — glaube ich — jetzt mit mir. Ich zweifle daher, ob die Bevölkerung dies als Fortschritt auffassen wird, unterlasse übrigens jede Kritik dieser Neuerung, weil sie, wie gesagt, überall die gleiche Empfindung hervorrufen dürfte und in der Studie selbst nicht einmal durch sachliche Gründe gerechtfertigt ist.

Wenn ich mich aber gegen die Reform so ablehnend verhalte, muß ich mich auch fragen: Ist denn der heutige Zustand der Verwaltungsgerichtsbarkeit bei uns ein absolut oder relativ guter oder was ist am heutigen Zustande reformbedürftig? Und um diese Frage zu beantworten, muß ich die Klagen Revue passieren lassen, welche gegen den jetzigen Zustand erhoben werden.

Eine Klage der Behörden sowohl als der Bevölkerung wird gewöhnlich in die Worte gefaßt: „Der Verwaltungsgerichtshof ist die 4. oder gar 5. Instanz." Diese Klage kann man rein mechanisch nehmen. Es gibt vier oder drei Instanzen, dann ist der Verwaltungsgerichtshof die 5. oder 4. Instanz. Dagegen gibt es eine einfache Abhilfe: Man mache weniger Unterinstanzen!

Diese Klage kann aber auch mehr juristisch als mechanisch verstanden werden, dann bedeutet sie die Konstatierung, aber auch die Kritik des jetzigen Zustandes, daß der Verwaltungsgerichtshof den Tatbestand wie eine Berufungsbehörde überprüft, was ja nicht seine Aufgabe ist. Daß dies nicht seine Aufgabe ist, ist richtig, und niemand empfindet das so schwer, als gerade die Richter am Verwaltungs-

gerichtshofe. Es ist eine sauere Arbeit, sich aus einem physisch und logisch gleich unförmlichen Aktenklumpen den relevanten Tatbestand erst herausarbeiten zu müssen.

Wer diese Arbeit aber einmal geleistet hat, der steht unter dem psychologischen Zwange der Akten, er kümmert sich nicht mehr viel darum, was für ein Tatbestand von der Verwaltungsbehörde festgestellt oder angenommen wurde, sondern sagt einfach: „Aus den Akten ergibt sich usw. . . .“ Das ist gewiß vom Gesetze nicht intendiert und ist eine der Hauptursachen der jetzigen Überbürdung des Verwaltungsgerichtshofes.

Aber diesem Übelstande ist leicht abzuhelfen.

Man schaffe ein Verwaltungsverfahren, wie wir es in Zivil- und Strafsachen haben. Man erschließe der in der Sache entscheidenden Behörde Erkenntnisquellen, welche auf sie unmittelbar einwirken, dem Revisionsrichter aber nicht mehr zugänglich sind, dann wird es niemand in der Revisionsinstanz einfallen, die Tatsachen zu überprüfen, sondern der Verwaltungsgerichtshof wird arbeiten, wie der Oberste Gerichtshof als Revisions- und Kassationsinstanz heute schon arbeitet. Freilich kann man nicht leugnen, daß auch dann noch Gebiete streitig bleiben. So entscheiden Revisionsgerichte — um etwas bekanntes zu zitieren — sehr oft darüber, was sich der Aussteller bei der Ausstellung einer Urkunde gedacht oder was er dabei gewollt hat, eine Frage, die gewöhnlich als Tatfrage bezeichnet wird. Es gibt eben Grenzgebiete.

Eine weitere Klage aber — diese geht von den Beamten der Verwaltungsbehörden aus — lautet dahin, daß der Verwaltungsgerichtshof zu viel Ermessen übt, sich zu sehr in die Verwaltung einmengt, so daß die Verwaltungsbehörden die Verantwortung für ihr Gebaren nicht mehr tragen können, weil der Verwaltungsgerichtshof Fragen entscheidet, die ihn nichts angehen. Meine Herren! Dieser Übelstand läßt sich niemals ganz vermeiden. Der Letzte hat immer Recht und das ist derjenige, dessen Spruch der definitive ist. Eine Abhilfe gibt es dagegen: Die Schaffung guter Gesetze, aus denen klar zu ersehen ist, wie weit das Ermessen reicht und wo das juristische Knochengerüst anfängt. Aber ich leugne nicht, daß selbst in diesem Falle es Entscheidungen geben wird, die den Verwaltungsbeamten beengen und in ihm das Gefühl erregen werden: Ich kann nicht weiter arbeiten, denn ein Gerichtshof, der die Sache nicht aus eigener Erfahrung kennt, vindiziert sich eine Entscheidungssphäre, die ihm nicht zukommt und greift in meine Sphäre ein.

Dem ist, wie gesagt, nicht ganz abzuhelfen. Es wird bei aller Vorsicht solche Fälle geben. Ich glaube, diese Fälle muß man einfach als notwendiges Übel mit in den Kauf nehmen, wenn man unser System beibehalten will. Daß es aber mit diesem Übel nicht gar so arg ist, daß dieses Übel insbesondere kaum stark genug ist, um die Freiheit unserer Verwaltung ernstlich zu gefährden, zeigt eine Klage,

die von der entgegengesetzten Seite ausgeht und das entgegengesetzte Streben hat. Die Klage darüber, daß der Verwaltungsgerichtshof sich viel zu wenig hineinmischt, daß er viele Fragen als Ermessensfragen von sich abwälzt und der Verwaltungsbehörde überläßt, welche er entscheiden sollte. Diese Meinung hat sich schon zu einer wissenschaftlichen Richtung ausgestaltet, deren Führung der uns allen bekannte und von uns allen hochgeschätzte Tezner hat. Ich selbst muß gestehen, daß ich nicht auf seiner Seite, sondern eher auf Seite derjenigen stehe, welche dem Verwaltungsrichter vorsichtige Zurückhaltung empfehlen.

Viel Boden wird dieser Klage durch ein modernes Verfahren entzogen werden.

Wenn das Verfahren ein unmittelbares sein wird, insbesondere die Parteien Gelegenheit haben werden, durch unmittelbaren Meinungsaustausch mit der Behörde und den Sachverständigen dahin zu wirken, daß alle Ermessensfragen wirklich klargestellt werden, dann wird der Einwand administrativer Willkür oder zweckwidriger Verwaltung weniger leicht erhoben werden und — wenn er erhoben ist — weniger berechtigt erscheinen.

Immerhin werden auch dann noch Fälle übrigbleiben, in welchen der Verwaltungsgerichtshof von den Parteien vergeblich angerufen werden wird, Fragen zu lösen, welche nach seiner Ansicht in das Gebiet des freien Ermessens gehören.

Das ist aber unvermeidlich. Muß doch der Verwaltung, welche die volle Verantwortung für die Ergebnisse trägt, auch die Freiheit in der Wahl der Mittel gelassen werden. Wenn aber in einzelnen Fällen, in welchen besonders empfindliche Parteiinteressen verletzt werden können, Abhilfe geschaffen werden soll, so kann dies nur nach alter österreichischer Tradition dadurch geschehen, daß den entscheidenden Verwaltungsbehörden Richter beigezogen werden, und daß also schon die Feststellung des Tatbestandes und die Übung des administrativen Ermessens unter richterlicher Mitwirkung vor sich geht. Allein um das zu erzielen, bedarf es keiner abgesonderten „Verwaltungsgerichte", welche der Partei die Gefahr eines Irrtums über die Kompetenz auflasten. Wie man sich aber immer entscheidet, das eine wird man nicht tun können, das preußische System zu kopieren. Wer die vor elf Jahren in Grünhuts Zeitschrift erschienenen „Apologetischen Studien zur Verwaltungsgerichtsbarkeit" des zweiten Präsidenten des Verwaltungsgerichtshofes, Baron Lemayer, gelesen hat, ist ein für allemal vor dem Irrtum geschützt, unserer Verwaltungsgerichtsbarkeit die preußische vorzuziehen.

Ich bin eigentlich zu Ende, kann aber nicht schließen, ohne Ihnen noch einen Rechtsfall zu erzählen. In einer Dorfgemeinde sitzen 20 Insassen um eine Wiese herum, welche ursprünglich Gemeindegut war und an welcher sie Nutzungsrechte ausüben. Sie haben Teile dieses Grundstückes für sich spezifiziert, jeder nach seiner Art; der

Eine hat sein Stück mit Bäumen bepflanzt, der Zweite seines eingezäunt, der Dritte sogar einen Teich auf dem seinen angelegt usw. Dies geht so lange ungestört und gut, bis einer von den 20 im Gemeinderat krakehlt und sich zu der Majorität in Gegensatz setzt. Diesem wird von der Gemeinde die Nutzung beanständet, er ergreift seine Rechtsmittel und der Verwaltungsgerichtshof kommt in die Lage zu sagen, ob die Nutzung dieses einen Insassen berechtigt war oder nicht, ob die Voraussetzungen eines Nutzungsrechtes vorliegen, ob der Umfang der Nutzung ein gehöriger war usw. Nehmen wir an, der Mann sei im Unrecht und der Gerichtshof würde erkennen, der eine Dorfinsasse habe kein Nutzungsrecht und müsse weichen. Die 19 anderen aber bleiben ruhig sitzen, weil gegen sie niemand die Frage untersucht. Dieses Ergebnis wird uns befremden, ja es wird unser Rechtsgefühl auf das tiefste verletzen und wir werden daraus zwei Lehren ziehen: 1. die Lehre, daß das Laienelement kein Agens für die Gerechtigkeit der Verwaltung ist, mag es für die Zweckmäßigkeit und Energie der Verwaltung noch so wertvoll sein und 2. daß wir mit der rechtmäßigen Verwaltung noch lange keine gerechte Verwaltung haben. So sehr nun aber die Verwaltungsgerichtsbarkeit geeignet ist, für eine rechtmäßige Verwaltung zu sorgen, so wenig vermag sie für die Herbeiführung einer wirklich gerechten Verwaltung zu tun. Hier ist sie ohnmächtig. Es kommt hier, wie im Privatverkehr, in erster Linie auf die ethischen Qualitäten der Beteiligten, also der Verwaltenden und Verwalteten an und auf die kann man durch Gesetze sehr wenig Einfluß nehmen.

*
* *

Dr. Paul Freiherr v. Hock, Rat des k. k. Verwaltungsgerichtshofes:

So wenig ich zu jenen gehöre, von denen Royer-Collard gesagt hat: „Die Wissenschaft verachten, heißt, nicht wissen wollen, was man tut“, so bin ich doch leider nicht in der Lage, mich heute vor dieser hochansehnlichen Versammlung auf theoretische Forschungen berufen zu können, sondern ich muß mich — Exzellenz Steinbach hatte bereits die Güte, dies anzudeuten — darauf beschränken, gewissermaßen unter der Devise „Experto crede Ruperto“ nur die Erfahrungen zu verwerten, die mir im Laufe eines Vierteljahrhunderts politischer Beamtenschaft zu eigen geworden sind. Bei der ungemeinen Vielseitigkeit des Themas, welches zur Diskussion steht, liegt es sehr nahe, hierbei de rebus omnibus et quibusdem aliis zu reden. Ich werde trachten, dieser Versuchung aus dem Wege zu gehen. In einigen Dingen bin ich ja auch in der erfreulichen Lage, mich ohneweiters der durchaus begründeten Kritik meiner Vorredner anschließen zu können. Nachdem aber bei einer zeitlich beschränkten Diskussion, wie sie hier stattfindet, der Autor, dessen Werk kritisiert wird, naturgemäß immer zu kurz kommt und auch bei meinen Ausführungen

naturgemäß das Beifällige weniger hervortreten wird, als die Kritik, so erachte ich es für meine Pflicht, vorauszuschicken, daß ich die Veröffentlichung der vorliegenden Studien als eine hochverdienstliche Tat des abgetretenen Ministerpräsidenten und die Studien selbst als eine äußerst bemerkenswerte Erscheinung betrachte, eine Erscheinung, an der niemand mehr wird vorübergehen können, der sich mit den Problemen der österreichischen Verwaltung beschäftigt. Und nun zum Thema selbst!

Die Mängel der Verwaltung, und zwar der staatlichen, wie der autonomen Verwaltung, sind in den vorliegenden Studien mit anerkennenswertem Freimut geschildert worden; trotz alledem, möchte ich sagen, ist die Schilderung immer noch zu maßvoll ausgefallen und werde ich versuchen, einiges in dieser Schilderung noch zu unterstreichen, anderes zu ergänzen.

Was zunächst die Schilderung der durchaus mangelhaften Ausstattung der allerwichtigsten politischen Behörden, nämlich der politischen Exekutivbehörden der ersten Instanz betrifft, so heben die Studien hervor die durchaus ungenügende Ausstattung dieser Ämter mit einem entsprechend geschulten Kanzleipersonal. Ich füge dieser Kritik noch hinzu: Auch noch andere Dinge fehlen. Es fehlt der Rechnungsbeamte, den jedes solche Amt dringend bedarf, weniger wegen der allerdings zahlreichen statistischen Arbeiten, die diese Behörden zu besorgen haben, sondern deshalb, weil diese Ämter selbst sehr wichtige und komplizierte Rechnungsführungen zu besorgen haben. Ich verweise auf die Rechnungsführung der Bezirksschulräte, die heute ausnahmslos in der Hand nicht ausreichend qualifizierter Kanzleibeamten liegt; dann haben die Bezirksbehörden die Aufgabe — ich betone, eine außerordentlich wichtige Aufgabe — der Überwachung nicht nur der Gemeinden, nicht nur der Gewerbegenossenschaften, sondern auch der Krankenkassen, der registrierten Hilfskassen, der Sparkassen und so vieler anderer Organisationen, eine außerordentlich wichtige Funktion, die heute, und zwar meiner Erfahrung nach, gerade wegen Mangels ausreichenden buchhalterischen, rechnungsmäßig geschulten Personals tatsächlich ganz vernachlässigt wird

Ein anderer Mangel! Die Bezirkshauptmannschaften besitzen keinerlei Erhebungsorgane, wenn man nicht die Gendarmerie und die Gemeindevorsteher ins Auge fassen will. Erhebungen durch die Gemeinden begegnen manchem Bedenken; wo es sich um vertrauliche Erhebungen handelt, versagt dieses Mittel; jede Verwendung der Gendarmerie aber zu anderen Aufgaben, als zur Besorgung des öffentlichen Sicherheitsdienstes, ruft den berechtigten Einspruch derjenigen Faktoren hervor, denen diese Interessen anvertraut sind.

Ebenso fehlen Organe zur Durchführung politischer Exekutionen; für Organe der Steuerexekution ist gesorgt; aber wenn beispielsweise auch nur ein Strafbetrag, ein Rückstand an die Krankenkasse eingehoben werden soll, dann — verzeihen Sie den

trivialen Ausdruck — sitzt die Bezirkshauptmannschaft schon da. Durch wen soll sie die Einhebung veranlassen? Sie nimmt die Gemeinden in Anspruch. Wir werden später sehen, daß dieser Weg nicht besonders geeignet ist.

Ebenso unzureichend sind die Einrichtungen des Zustellwesens bei den politischen Behörden. Das Gesetz vom Jahre 1862, welches die Portofreiheit regelt, trifft die Ausnahme für die amtlichen Sendungen, daß die Portofreiheit nicht gewährt ist für sogenannte Lokozustellungen. Ebenso besteht bekanntlich die Vorschrift, daß die Parteien bei Empfangnahme amtlicher Sendungen durch die Post nachträglich das Porto zu entrichten haben.

Was hat diese Vorschrift zur Folge? Dort, wo die Zustellung am Amtsorte selbst erfolgt, soll das Dienerpersonal des Amtes dies selbst besorgen. Bei den Bezirkshauptmannschaften hat man überhaupt eigentlich keine Diener, da nimmt man also die Gemeinden in Anspruch; bei den Landesstellen ist das Dienerpersonal ungenügend und bedeutet der Zwang, das Dienerpersonal zu Zustellungen zu verwenden, eine empfindliche Beeinträchtigung des Amtsbetriebes.

Auch auswärts verwendet man die Gemeinden — die bereitwillig zur Verfügung gestellte Mithilfe der Gemeinde ist mit Dank anzuerkennen! Für Zustellungen außerhalb des Amtsortes könnte man zwar immer die Post benützen. Da tritt aber die Rücksicht ein auf die armen Parteien, welche für die nicht immer erwünschte amtliche Verständigung auch noch Porto zahlen sollen. Man nimmt also auch hier wieder die Gemeinden in Anspruch. Das hat aber große Nachteile zur Folge. Dies bedeutet einen nicht unbeträchtlichen Zeitverlust und eine Verzögerung des Verkehrs zwischen Behörden und Bevölkerung und die Verwaltung leidet andrerseits unter der Unzuverlässigkeit, welche bei der Natur der Organe, die in Frage kommen, leicht begreiflich ist, welche aber sehr bedenklich wird, wenn man an die Wichtigkeit verläßlicher Zustellungsnachweise, zum Beispiel im administrativen Streitverfahren, denkt.

Hervorheben muß ich auch eine vielfach sehr schmerzlich empfundene Unbilligkeit, die aus der Art der Kommissionskostenzahlungen, den diesbezüglichen Vorschriften sich ergibt. Diese haben zur Folge, daß beispielsweise der Unternehmer einer großen Fabriksanlage am Amtsorte für amtliche Erhebungen oder Kommissionen gar nichts zu zahlen hat. Ein kleiner Pferdefleischhauer oder Wassermüller in einem entlegenen Gebirgsdorfe, entfernt von der Bahn, so daß Fahrgelegenheit benützt werden muß, hat für eine solche Kommission Kosten auch von 80 bis 100 K zu berichtigen. Das ist eine Unbilligkeit, die sehr schmerzlich empfunden wird, besonders von dem ärmeren Teil der Bevölkerung, dem doch nicht zugemutet werden kann, auf die Amtshilfe ganz zu verzichten. Da müßte ein Gesetz Abhilfe schaffen, wie ich mir vorstelle, durch Einführung einheitlicher Kommissionsaugenscheintaxen, welche als Stempel für das Kom-

missionsprotokoll eingehoben werden könnten. Aus diesen Eingängen wäre es dem Staate nicht schwer, die normalmäßigen Reisegebühren der Beamten zu berichtigen.

Ganz vermisse ich in jenen Studien die Erörterung eines allerdings recht heikel zu behandelnden Themas. Es ist das eine gewisse Ungleichmäßigkeit der Beförderung innerhalb des großen Kreises der politischen Beamtenschaft.

Die Ungleichmäßigkeit ergibt sich, abgesehen von den weniger zahlreichen Fällen der Versetzung von einem Landesstatus in einen anderen und wieder zurück — es werden oft merkwürdige Sprünge gemacht, um eine rasche Beförderung zu erreichen (Heiterkeit) — gewöhnlich auf dem Wege der Einberufung in eine Zentralstelle, in die Ministerien usw. Nun bedeutet aber eine solche Verwendung an einer Zentralstelle wegen des viel rascheren Wechsels innerhalb dieser Stelle, dann der verhältnismäßig größeren Anzahl der zur Verfügung stehenden Stellen der höheren Rangsklassen einen ungeheuren Vorsprung, den wir gewohnt sind, auf Grund der Erfahrung mit mindestens 10 bis 15 Jahren einzuschätzen. (Bewegung.) Oh, es kommen noch größere Differenzen vor.

Nun wäre ja dagegen gar nichts einzuwenden, wenn man die beruhigende Sicherheit hätte, daß eine solche Bevorzugung ausschließlich den Tüchtigsten, den Befähigtesten trifft.

Man müßte also auf eine Vorschrift bedacht sein, um eine Auswahl zu sichern. Die Studien haben ja an ein solches Mittel gedacht, wenn sie die sogenannte zweite Prüfung vorschlagen. Doch darauf komme ich später. Nun gibt es aber heute keine solche Vorschrift und ist auch schwer eine solche Vorschrift zu finden, welche da gleichmäßig abhelfen könnte. Es ist natürlich, daß unter solchen Umständen — ich spreche da wenigstens eine allgemeine Annahme aus – diese Bevorzugung nicht immer den Würdigsten, nicht immer den Tüchtigsten trifft, sondern abhängig ist von ganz anderen Umständen. (Heiterkeit.) Es ist ganz interessant, einmal einen Amtsschematismus zur Hand zu nehmen. Lesen Sie da nur die Namen der jüngeren Beamten. Für denjenigen, der einige Personalkenntnis besitzt, ist es nicht schwer — natürlich kann er sich auch täuschen -- wenigstens aber in zahlreichen Fällen verwandtschaftliche und auch sonstige Beziehungen zu entdecken, welche vielleicht — es muß ja nicht sein (Heiterkeit) — für die Einberufungen maßgebend gewesen sind. Es ist ja bekannt, es gibt ganze Ministerialdynastien; es kommt sogar vor, daß in einzelnen Ministerien die Söhne der Minister dienen. Ich will dabei aber, um den ungünstigen Eindruck, den diese Schilderung hervorrufen könnte, abzuschwächen, und der Gerechtigkeit Ehre zu geben, ohneweiters auch zugeben, daß es immerhin auch Katone gibt. Ich weiß einen hohen richterlichen Funktionär, der die Zumutung, seinen Einfluß zugunsten seines Sohnes, der auch in der richterlichen Karriere dient, auszuüben, mit Entrüstung ab-

gelehnt hat. Ich kenne den sehr tüchtigen Sohn des Obersthofmeisters einer kaiserlichen Hoheit, der bei einer Dienstzeit von 20 Jahren erst seit kurzem Statthaltereisekretär ist; allerdings kenne ich auch wieder den Sohn eines anderen ebenso hohen Herrn, der nicht viel älter, aber seit längerer Zeit schon Sektionschef ist.

Ich zitiere dies nur, um zu zeigen, daß Ungleichmäßigkeit in dieser Beziehung besteht. Es liegt mir fern, irgend jemand von den beteiligten Personen aus solchen Erscheinungen einen Vorwurf zu machen; der berechtigte Vorwurf trifft nur die Einrichtungen und diejenigen verantwortlichen Personen, welche, wo solche Übelstände vorliegen, nicht Abhilfe schaffen, vorausgesetzt, daß Abhilfe möglich ist.

Man kann diese Dinge auch lediglich vom humoristischen Standpunkte aus betrachten, wie dies Baron Edmund Sacken in seinen bekannten Dichtungen, zum Beispiel über den braven Max und den faulen Philipp meisterlich getroffen hat. Es wäre auch sicher, sub specie aeternitatis betrachtet, gleichgültig, ob der faule Philipp oder der brave Max, ob „Sixt" oder — „Wastl" eine Stelle einnimmt und in der Beförderung bevorzugt ist. Aber die Sache hat ein ganz anderes Gesicht, wenn man an die Wirkungen denkt, die ein andauernder derartiger Zustand auf die Stimmung, auf den Geist der ganzen übrigen Beamtenschaft hervorrufen muß. (Zustimmung.)

Meine Herren! Es ist eine tiefe Verstimmung, ja geradezu eine Verbitterung unter den naturgemäß viel zahlreicheren politischen Beamten zu konstatieren, die keine Aussicht haben, eine solche Bevorzugung zu erreichen, und es ist nur — ich sage das mit Stolz, weil ich diesem Kreise selbst angehört habe — dem unerschütterlichen Pflichtgefühl und der selbstlosen Hingabe der österreichischen Beamtenschaft an den Dienst zuzuschreiben, daß hier nicht längst eine Katastrophe eingetreten ist. (Beifall.)

Ich habe einen alten Statthaltereisekretär gekannt, einen braven Mann, der pflegte jedem jungen Manne, der zu ihm kam, zu sagen: Arbeiten Sie nie so wenig, daß Sie in Disziplinaruntersuchung kommen (Heiterkeit), aber ich bitte sie mit aufgehobenen Händen, arbeiten Sie auch nie einen Strich mehr als das, Sie werden keinen Dank davon haben, im Gegenteil. (Sehr gut!) Dieser Rat ist nie ernst genommen, er ist nie befolgt worden. Aber daß ein solcher Rat gegeben werden konnte, ist charakteristisch, und es ist sehr traurig, eine solche Abspannung, eine solche Ermüdung und eine solche Unlust dort als möglich erkennen zu müssen, auf dem Gebiete der politischen Verwaltung, wo die frische Initiative und ein frohes Zutrauen, mit dem man an die großen Aufgaben der Verwaltung sich heranwagen muß, das unbedingte Erfordernis einer erfolgreichen Tätigkeit ist. (Beifall.)

Einem anderen Übelstande ist freilich schwer durch administrative oder gesetzliche Vorschriften beizukommen, der liegt in der Tradition, einer meiner Ansicht nach sehr schlechten Tradition, das

ist die Scheu vor der Verantwortung, die Flucht, nicht in die, sondern vor der Öffentlichkeit, die vielfach bei der politischen Verwaltung herrscht. Sehr übel angebracht ist die Milde, ich möchte sagen, die Schwäche, in Disziplinarfällen; in den allerschwersten Disziplinarfällen wird oft die mildeste Strafe gewählt. Bei geradezu gerichtlich zu ahndenden schweren Verbrechen wird es ängstlich vermieden, das einzig Richtige zu tun, den Deliquenten an das Gericht auszuliefern, und warum? aus Angst vor dem „Skandal". Ist es nicht ein viel größerer Skandal, daß ein solches Vertuschungssystem besteht, als wenn ab und zu einmal unter sovielen Ehrenmännern sich ein Übeltäter vorfindet? (Sehr gut!)

Ein bekannter Fall ist der, daß ein allerdings sehr begabter, aber unglücklich veranlagter höherer Beamter, nachdem er mehrfacher Defraudationen überwiesen worden war, später lediglich zur Dienstesresignation veranlaßt wurde und daß man sich sogar nicht gescheut hat, den Betreffenden — ich glaube, es war dies besonders unglücklich gewählt — zur Stelle des Leiters einer Unfallversicherungsanstalt zu empfehlen. (Heiterkeit.)

Bereits erwähnt wurde in den Studien ein anderer, sehr bedeutender Mangel unserer Verwaltung, der aber nicht genug hervorgehoben werden kann, das ist das vollständige Versagen der Staatsgewalt gegenüber den autonomen Stadtmagistraten. Hier, kann man tatsächlich sagen, ist der einheitliche Staatswille radikal gebrochen. (Sehr gut.) Das ist ein unhaltbarer Zustand. Sowie jeder das Recht darauf hat, sicher zu sein, vor seinem Richter sein Recht zu finden, so muß auch jeder sicher sein, vor der politischen Verwaltung das gleiche Recht zu finden, dies ist aber nur dann möglich, wenn die ganze Maschine auch richtig funktioniert, nicht wenn sie an einem Punkte abgeknickt ist.

Solche Fälle, wie der in Triest, ich zitiere nach Zeitungsnachrichten, wo der Stadtmagistrat dem Statthalter gegenüber einem Auftrage bezüglich der Wählerlisten zu erklären wagte: „Ich nehme diesen Erlaß nicht zur Kenntnis", solche Fälle dürfen nicht vorkommen: Fälle, wie in Triest, wo die Stadt trotz wiederholter Erkenntnisse der obersten Stellen einfach nicht dazu zu bringen ist, den slowenischen Minderheiten die pflichtmäßig zu errichtenden Schulen herzustellen[1]), wie in Lemberg, wo beispielsweise ein israelitischer Fleischhauer es trotz aller Entscheidungen nicht durchsetzen konnte, vom Magistrat in seine Rechte als Mitglied der dortigen Fleischhauerinnung eingeführt zu werden, und zahlreiche andere Fälle, welche Sie vielleicht auch kennen. (Heiterkeit.) Ein solcher Zustand ist unhaltbar.

---

[1]) Laut einer Angabe im Triestiner Piccolo vom 15. Februar 1905 verhält es sich hinsichtlich der Schulerrichtungen in Triest nicht so, wie ich auf Grund von Zeitungsnachrichten angenommen habe, und hätte die Gemeinde bisher irgend einen Auftrag zur Errichtung slowenischer Schulen niemals noch erhalten.

In einem anderen Punkte differiere ich von den Ansichten der Studien. Die Studien deuten an, es sei eine Entfremdung zwischen der politischen Verwaltung und der Bevölkerung bereits eingetreten, und es sei vorzusorgen, daß diese Entfremdung nicht wachse. Es ist richtig, es ist im Laufe der Jahre manches geschehen, was eine solche Entfremdung hätte erleichtern können. Der rasche Wechsel der Leiter der politischen Exekutivbehörden, manche Ernennungen auf solche Stellen waren sicherlich nicht förderlich. Auch — wenn ich eine Kleinigkeit erwähnen soll — die Vorschrift, daß der Exekutivbeamte bei auswärtigen Amtshandlungen Uniform und Säbel tragen soll, dürfte nicht sehr günstig in dem Sinne haben wirken können, eine Intimität zwischen beiden verschiedenen Kreisen zu fördern. (Heiterkeit.)

Aber trotz alledem, meine ich, hat sich das Vertrauen der Bevölkerung zur staatlichen Verwaltung gehoben, und zwar in demselben Maße gehoben, als das Zutrauen der Bevölkerung auf die Zuverlässigkeit der autonomen Verwaltung sich gemindert hat (Sehr richtig!); so weit ich in der Lage war, die bisher bekannt gewordenen Bemerkungen über die vorliegenden Studien zu erfassen, scheint mir auch aus der im allgemeinen freundlichen Begrüßung der Gedanken, die in diesen Studien niedergelegt sind, hervorzugehen, daß das Zutrauen der Bevölkerung zur staatlichen Verwaltung nicht im Schwinden begriffen ist, im Gegenteil! Von diesem Standpunkte aus möchte ich nun auch glauben, daß kein Bedürfnis besteht, durch Konzessionen an die Selbstverwaltungskörper bei Organisierung der Behörden in dieser Richtung eine besondere Vorsorge zu treffen. (Zustimmung.) Ich glaube daher nicht, sowie der verehrte Herr Professor Bernatzik gemeint hat, daß es notwendig wäre, beispielsweise bei der Ernennung von Bezirksamtsmännern, bei der Ernennung von Kreishauptleuten den Selbstverwaltungskörpern einen Einfluß auf die Ernennung durch Kombination von Präsentations- und Ernennungsrecht einzuräumen.

Bei der Kritik der autonomen Verwaltung möchte ich noch Eines den Studien hinzufügen, das ist die Erwähnung der — von der Beamtenschaft der großen Statutargemeinden und Landesverwaltungen abgesehen — oft beklagten ganz ungenügenden Vorbildung der Beamtenschaft der Selbstverwaltungskörper, insbesondere der kleineren Gemeinden und ihrer wieder von ihnen sehr beklagten, ganz ungesicherten Lebensstellung. Das sind sehr bedenkliche Zustände: ungenügende Vorbildung und ungenügende Lebensstellung, bei jemanden, der einen verantwortungsvollen Posten hat. Ich verweise zum Beispiel auf die Verwaltung des Gemeindevermögens hin. Man hat im Wege der Landesgesetzgebung auf Abhilfe gedacht. Für die Bukowina und Galizien hat man Landesgesetze über die Qualifikation von Gemeindebeamten geschaffen und Vorsorge getroffen, oder wenigstens anzubahnen gesucht, für ihre persönlichen Interessen, ihre Lebens-

sicherheit. In **Ungarn** besteht schon lange das Institut der Gemeindenotäre.

Ich kann nicht aus eigener Erfahrung mitteilen, inwiefern die vorgenannten Gesetze zur Durchführung gekommen sind. Ich weiß aber aus verschiedenen Mitteilungen, daß die Durchführung sich schwierig gestaltet hat, und daß eigentlich niemand davon befriedigt ist. Denn übersehen Sie nicht: Dort, wo das qualifizierte Beamtenelement in die Selbstverwaltung eingeführt ist und dieses Element einem nicht qualifizierten Laien, dem gewählten Gemeindefunktionär gegenübersteht, dort ist das Ideal der Selbstverwaltung schon verschwunden. Denn da hat naturgemäß der qualifizierte Beamte, mit wenigen Ausnahmen, ein derartiges Übergewicht über den gewählten Laien, daß wir wieder das **Beamten-** und nicht das **Laienelement** in der Verwaltung haben.

Ich komme zu den **Reformvorschlägen**. Ich werde auch hier nach dem Beispiele des Professors **Bernatzik** gruppenweise das Einzelne besprechen.

Die erste Gruppe der Vorschläge betrifft die **Ausbildung und Dienstleistung der staatlichen Verwaltungsbeamten**, zunächst ihre Vorbildung auf der Universität.

Sehr geehrte Herren! Ich müßte sehr bitter werden, wenn ich Ihnen schildern wollte, mit welchen Empfindungen ich an das zurückdenke, was mir die Universität hätte bieten können und was sie mir in diesen vier Jahren versagt hat. Ich habe dort sehr viel gehört von den römischen Königen, vom Vovigus, von der Falcidischen Quart, von den 13 vorgratianischen Sammlungen usf., daß es aber freie und konzessionierte Gewerbe gibt, daß es in Österreich eine Grundentlastung gegeben hat, davon habe ich damals nichts erfahren. (Zwischenrufe.) Allerdings ist es seither besser geworden. Es besteht jetzt ein Kolleg für Verwaltungslehre, aber schon die „Studien" verweisen darauf, daß dieser Unterricht ungenügend ist. Hier muß radikal eingegriffen werden, sonst bleibt die Universität nach wie vor mit ihrem Wust von rechtshistorischem Lehrstoffe und ihrer beklagenswerten Vernachlässigung der politischen Bildung für politische Beamte eine ganz ungenügende Vorschule. (Zustimmung.)

Die Vorbildung der jungen Praktikanten liegt sehr im Argen; es fehlen **Kurse** und fehlt sogar, was vor 100 Jahren für die „Kreisamtswissenschaft" bestand, ein brauchbares Handbuch.

Dringend notwendig erscheint eine **Dienstespragmatik**, eine solche Arbeit würde auch Gelegenheit geben, einen ganzen Wust von Velleitäten beiseite zu schaffen, durch die der politische Beamte belästigt wird.

Ein Beispiel: Der politische Beamte muß bei jedem Dienstantritte von neuem schwören, daß er ein anständiger Mensch sein wird. Es liegt allerdings nicht viel daran, aber notwendig ist so etwas doch sicher nicht.

Die Regelung des Adjutenwesens! Von meinem Standpunkte halte ich es für höchst ungerecht, daß der Staat Beamte beschäftigt und ausnützt, die er oft jahrelang nicht bezahlt. Es hat Zeiten gegeben, in Niederösterreich beispielsweise, wo der Beamte nach sechs Jahren erst ein Adjutum von 500 fl. bekommen hat. Das ist kein Zustand, der erhalten zu werden verdient. Dabei bestehen heute noch besondere Unbilligkeiten; im Interesse der Schonung des Theresianumsfonds gilt die Vorschrift, daß das erste freiwerdende Adjutum, gleichgültig, ob länger dienende Praktikanten schon da sind oder nicht, dem ersten Theresianisten, der eintritt, verliehen werden muß. (Hört!) Das ist natürlich nur eine Kleinigkeit, denn es wird in einem halben Jahre wahrscheinlich wieder ein Adjutum frei werden, es handelt sich also um den Bezug etwa eines halben Jahres. Aber eine solche Erfahrung, wonach der Praktikant den Interessen des Theresianumsfonds Opfer bringen mußte, läßt den Stachel der Bitterkeit zurück und das Bewußtsein des erlittenen Unrechtes. So wenig ich glaube, daß jemand erzogen werden sollte, unrecht zu tun, so wenig bin ich aber auch der Ansicht, daß man die Gewöhnung besonders kultivieren soll, Unrecht zu ertragen.

Übersiedlungskosten! Da besteht auch eine unmögliche Vorschrift. Wenn der politische Beamte, wie der Ausdruck lautet, bei der Versetzung in utili oder honorifico einen Vorteil erfährt, bekommt er keinen Ersatz von Übersiedlungskosten. Wenn er bei einer Beförderung oder durch Familienverhältnisse gedrängt, um seinen Kindern, wenn er ein älterer Herr ist, den Besuch des Gymnasiums zu ermöglichen, die Versetzung anstrebt und erreicht, muß er die Übersiedlungskosten, die oft beträchtlich sind, aus eigenem bestreiten. Beim Militär ist dies anders. Dort wird jede Übersiedlung vom Ärar vergütet, allerdings mäßig, so daß mir ein hoher Offizier einmal gesagt hat, daß er sein ganzes, allerdings nicht sehr großes Vermögen im Laufe von 30 Übersiedlungen vollständig verbraucht habe. (Heiterkeit.) Auch für die politischen Beamten — die wenigsten sind ja Millionäre — sind solche Übersiedlungskosten sehr empfindlich und nachdem jeder Beamte gern avancieren möchte, so dürfte es doch nicht zweckmäßig sein, auf das Avancement in solchen Fällen eine Art Geldstrafe zu setzen.

Nun komme ich zu einem ernsten Thema, das ist die zweite Prüfung, die Generalstabsprüfung können wir sie nennen, die in den „Studien" in Anregung gebracht ist.

In einem Lande, in welchem, wie Lorenz Stein sagte, die eine Hälfte der Menschen immer damit beschäftigt ist, die andere Hälfte zu prüfen (Heiterkeit), mag es allerdings heterodox erscheinen, wenn ich die Meinung ausspreche, es könne die Beurteilung der Eignung eines Beamten für den Dienst und auch für die höheren Verwaltungsaufgaben nicht leicht von einer solchen Prüfung abhängig gemacht werden; zum mindesten ist diese Prüfung kein zuverlässiger

Maßstab. Ich kenne hohe Funktionäre, die bei der politischen Amtsprüfung einmal durchgefallen sind. Es wird erzählt, daß ein hervorragender Strafrechtslehrer beim Rigorosum gerade über das Strafrecht nicht approbiert worden ist. Ich weiß allerdings nicht, ob dies richtig ist, aber sicher wäre es möglich, viele andere solche Beispiele anzuführen. Immerhin muß eine Prüfung sein, um ein gewißes Maß von Wissen zu konstatieren, aber sie ist nicht allein ausschlaggebend. Bedenklich wäre aber eine zweite Prüfung, von der jede weitere Karriere abhängig gemacht würde. Es wäre schwer, geeignete Examinatoren für eine solche Prüfung zu finden. Dann bin ich auch sehr mißtrauisch geworden.

Der Sohn eines Ministers hatte einmal die politische Amtsprüfung abzulegen; unter einem seither verstorbenen Statthalter begab sich am Tage vor dieser Prüfung der Präsidialbeamte des Statthalters zu den Prüfungskommissären — es waren Statthaltereiräte — und sagte: „Ich will Sie nicht beeinflussen (Heiterkeit), aber Se. Exzellenz hätte eine große Freude, wenn der junge Herr (erneuerte Heiterkeit) eine sehr gute Prüfung machen würde.“ (Lebhafte Heiterkeit.) Eine unverbindliche Mitteilung! Aber tatsächlich hat der Ministersohn die Prüfung mit ausgezeichnetem Erfolge gemacht. Wer bürgt, daß auch bei einer Generalstabsprüfung nicht solche Herren auch lauter ausgezeichnete Prüfungen machen, während andere vielleicht reprobiert werden. Also uns Vielgeprüften keine zweite Prüfung!

Etwas anderes brauchen wir aber: Einrichtungen, an denen sich der politische Beamte fortbilden kann, Fortbildungskurse — abgehalten durch hervorragende Gelehrte, hervorragende Journalisten, hervorragende Advokaten, hervorragende Politiker. Wer immer Bildungsstoff bringt, wird willkommen sein.

Noch etwas brauchen wir: Einrichtungen, um den jungen Beamten die Fortbildung überhaupt zu ermöglichen, Bibliotheken, Zeitschriften.

Wie ist es heute? Sie werden sich Alle wundern, wenn ich Ihnen mitteile, daß Verordnungsblätter, die das Ministerium des Innern herausgibt — amtliche Nachrichten über Arbeiterversicherung und eine sanitäre Rundschau — ja keiner Bezirkshauptmannschaft von Amts wegen zugestellt werden, geschweige denn einzelnen Beamten, sondern erst dann, wenn diese hierfür das Abonnement bezahlen.

Daß sind doch nicht Zustände, die darauf hindeuten, daß die Ausbildung der Beamtenschaft eine wohlwollende Fürsorge erfährt.

Nun komme ich zu einem Thema, das ich für besonders wichtig halte, das ist den einheitlichen Status. Ich bin weit entfernt, einen solchen Status für ein Arkanum zu halten. Dieser einheitliche Status bedeutet das Zusammenhalten der gesamten politischen Beamtenschaft der Monarchie und der Beamten der Zentralstellen, von gewissen

Stellen für Fachleute abgesehen, die Zusammenfassung aller Beamten in einer großen Gruppe, innerhalb deren die Beförderungen stattfinden würden. Ich glaube, ein solcher Status wird sich schon deshalb empfehlen, weil damit das jetzt manchmal so bequeme Mittel des Changierens von einem Lande zum anderen, behufs unbemerkter außertourlicher Beförderung, aufhören würde. Innerhalb eines solchen großen Körpers muß eine außertourliche Beförderung jedesmal recht wohl motiviert werden. Ich bin kein Freund einer Eselsleiter, aber jede Beförderung außer der Tour soll in der Öffentlichkeit erfolgen und gerechtfertigt werden können. Ein solcher großer Körper ist auch ein großer Vorteil für die Verwaltung Man hat dann in diesem Körper immer jene Beamten zur Verfügung, die man braucht. Man ist nicht genötigt. zum Beispiel, wenn man für Dalmatien die Beamtenstellen besetzen will, die dort systemisiert sind, erst einen Erlaß über das Agramer Doktorat hinauszugeben, sondern man kann aus dem großen Körper von Beamten jeweils jene nach Dalmatien schicken, die dafür taugen. Oder: es ist bei einer Zentralstelle für eine spezielle Arbeit ein Beamter von einer ganz bestimmten Eignung erforderlich. Jeder, der weiß, was für Schwierigkeit es heute macht, um in einer Zentralstelle durch künstliche Kombinationen den Mann dorthin zu bringen, wo man ihn braucht, — jeder Präsidialist wird zugeben, daß dies eine sehr komplizierte Aufgabe ist — wird sagen müssen, daß ein System, wo der Minister den Beamten, den er jeweils braucht, sofort einfach mit Dekret an diesen Platz hinstellt, große Vorzüge hat. Dazu kommt noch folgendes: Ein solcher einheitlicher Status würde zur Folge haben, daß es nicht mehr zum Beispiel in derselben Rangsklasse Bezirkshauptleute und Ministerialsekretäre gäbe, sondern man müßte eine einheitliche Bezeichnung für Beamte der VII. Rangsklasse erfinden. Dies ist nicht ohne Bedeutung, denn die heutigen Benennungen bringen es mit sich, daß man beispielsweise Scheu trägt, einen politischen Beamten der VII. Rangsklasse, der zum Bezirkshauptmann ernannt ist, anders als bei einer Bezirkshauptmannschaft zu verwenden, daß man einen Statthaltereisekretär wieder wo möglich bei der Statthalterei verwenden will. Dies hat aber gewisse Nachteile; es bedeutet nämlich, daß nicht ausschließlich die besondere Eignung des Beamten für seine Verwendung ausschlaggebend ist, sondern auch auf seine Benennung Rücksicht genommen werden muß. Auch dies würde wegfallen und das einzige Bedenken, welches dagegen vorgebracht werden kann, nämlich, daß manchmal bei Beförderungen und Besetzung von Stellen die Kenntnis von Landessprachen in Betracht kommen muß, halte ich nicht für ernst. Denn einerseits zeigt die Erfahrung, daß immer die genügende Anzahl von Beamten vorhanden ist, die der Landessprache mächtig sind und dann würde die Möglichkeit, einen größeren „Kompetenzbereich“, d. i. in der Beamtensprache eine größere Auswahl von Stellen, vor sich zu haben, sehr zum Vorteil der Verwaltung, für eine große Reihe

jüngerer politischer Beamten den Anreiz bilden, sich fremde Landessprachen anzueignen.

Ich komme zur **Organisation** der Behörden.

Der Wert einer Organisation der politischen Behörden ist meiner Ansicht nach in erster Linie zu beurteilen nach ihrer Eignung, eine genaue, gewissenhafte Gesetzesanwendung zu sichern. In zweiter Linie kommt ein anderes, ebenfalls wichtiges Moment in Betracht. Die politische Verwaltung soll nämlich gleichzeitig erziehlich wirken für die Bevölkerung, sie soll die Laien heranbilden zum Interesse und Verständnisse für die politische Verwaltung. Von diesem Gesichtspunkte aus halte ich den Vorschlag der Studien hinsichtlich der Organisation der politischen Behörden: Bezirksämter, Kreisämter, für außerordentlich empfehlenswert. Die Kreisämter hätten im Sinne Bernatziks nicht bloß als teilweise Hilfsorgane und Unterorgane der Landesstellen, sondern vielmehr in der Tat eigentlich als jene Stellen zu fungieren, die die Hauptaufgaben der Landesstellen an sich nehmen würden, so daß den Landesstellen nur ein kleiner Wirkungskreis übrig bliebe. Ebenso halte ich es für dringend geboten, den Grundsatz schonungslos durchzuführen, daß in allen Fällen der politischen Verwaltung nur zwei Instanzen sprechen sollen. Was mehr ist, ist von Übel.

Der schwierigste Punkt der Reform ist das Verhältnis der staatlichen Verwaltung zu den Selbstverwaltungskörpern, zunächst zu den Gemeinden. Da gehe ich weiter als die „Studien". Diese setzen einerseits voraus ein Belassen der politischen Verwaltung bei den Statutargemeinden, anderseits auch ein Verbleiben gewisser, wenn auch geminderter behördlicher Funktionen bei allen Gemeinden und sie konstruieren ein — und da teile ich auch die Meinung meiner Herren Vorredner — recht kompliziertes Zusammenwirken zwischen den autonomen und politischen Organen. Ich stehe, wenn ich Professor Bernatzik richtig verstanden habe, mit ihm ganz auf dem Standpunkte: Was behördliche Funktion ist, dafür ist nur die staatliche Verwaltung geeignet, die autonome Verwaltung dagegen gänzlich ungeeignet. Die Konsequenzen dieser Anschauung sind: Die Gemeinden, die Bezirke, die Kreise, die Länder bleiben vollständig autonom in bezug auf die Vermögensverwaltung, in bezug auf Wohlfahrtseinrichtungen; auch könnten sie in gewissen gesetzlichen Grenzen ein allgemeines Anordnungsrecht behalten. Die Selbstverwaltungskörper höherer Ordnung sollen auch in allen Fällen, wo es sich nicht um Rechtsbeschwerden handelt (für solche bliebe die Entscheidung der Behörde, also der staatlichen Verwaltung vorbehalten), in die Lage kommen können, über Beschwerden gegen Beschlüsse und Verfügungen der untergeordneten Selbstverwaltungskörper zu entscheiden. Selbstverständlich müßte das Gesetz dann auch genau festsetzen, in welchen Grenzen die höheren Selbstverwaltungskörper ihr Ermessen an die Stelle des Ermessens der unteren zu setzen berechtigt sind. Ich würde

aber gar keinen Wert darauf legen, sondern es geradezu perhorreszieren, daß an solchen Entscheidungen der Selbstverwaltungskörper ein Organ der staatlichen Verwaltung teilnimmt; dazu besteht kein Bedürfnis, im Gegenteil, hierin läge eine Gefahr für beide Teile; beide Elemente würden sich — glaube ich — nicht mengen, nicht zu einem organischen Zusammenwirken vereinigen lassen. Alle behördlichen Funktionen aber blieben der staatlichen Verwaltung und — ich knüpfe an das an, was ich über das Verhältnis der Staatsgewalt gegenüber den Statutargemeinden gesagt habe — auch in den Statutargemeinden. Es ist merkwürdig, daß dieselben Gemeinden, die mit so großem Nachdruck die Forderung erheben, der Staat möge ihnen die Kosten der Verwaltung, die sie für den Staat besorgen, ersetzen, gar nicht daran denken, daß die Antwort sehr naheliegt: „Wenn Euch die Verwaltung zu teuer kommt, besorge ich sie selbst". Und in der Tat, dies wäre die einzige richtige Antwort! Ich glaube, auch den Finanzminister könnte ich vollständig beruhigen, wenn er wegen der Kosten dieser Verwaltung Bedenken hätte. Zunächst: es wird ja heute schon verlangt, er solle diese Kosten ersetzen; wenn er diesem Verlangen schließlich nachgeben müßte, bleibt ihm diese Auslage doch nicht erspart; aber nehmen wir an, es würde ihm gelingen, diese Kostenersatzforderung abzuwehren: Ich habe die feste Überzeugung, daß jener Aufwand, den die politische Verwaltung in den Statutargemeinden dem Staate kosten würde, durch die weitaus raschere und verläßlichere, vollständigere Einhebung der Staatssteuern, die dann ebenfalls durch die Staatsorgane erfolgen würde, durchaus ersetzt wäre.

Erlauben Sie, daß ich zur Charakterisierung der Exekutionen, wie sie durch Statutargemeinden besorgt werden, folgende Stelle aus dem Jahresberichte einer Krankenkasse in einer Statutargemeinde vorlese: „Bei dieser Gelegenheit müssen wir ausdrücklich konstatieren, daß in Zukunft die Einhebung der Rückstände durch die politische Behörde auf ein Minimum beschränkt werden muß, denn viel wirkungsvoller und rascher zu den Beiträgen führend, ist die Einhebung durch das k. k. Exekutionsgericht. Wir sind ehrlich genug, um einzusehen, daß vielleicht die mit der Durchführung der Exekution betrauten Organe der politischen Behörde mit Arbeit überhäuft sind, so daß durch diese Überbürdung für die Kassen Nachteile entstehen und sie nicht rechtzeitig zu ihrem Gelde kommen; wir greifen nur einen speziellen Fall heraus: Gegen den Gewerbsinhaber Sch. wurde im Jahre 1900 eine Exekution bei der politischen Behörde eingereicht, erledigt wurde dieselbe im Jahre 1903, also nach $3^1/_2$ Jahren, mit dem Vermerk „Mangel an Deckung". Innerhalb vier Wochen wurde dann dieser Betrag bei der gerichtlichen Exekution sofort erlegt. Ein Kommentar dazu ist überflüssig."

Diese Schilderung ist typisch. Dasselbe würde auch gelten für die Exekution der Steuern und man denke nur beispielsweise daran,

mit welcher Bereitwilligkeit in dem Jahre, welches einer politischen Wahl vorhergeht, die herrschenden Parteien in einer magistratischen Verwaltung geneigt sind, bei der Steuerexekution Strenge walten zu lassen. (Heiterkeit.)

Es ist richtig, daß auf diese Weise in den Gemeinden ein Teil der Beamtenschaft entbehrlich werden müßte. Diese Besorgnis soll aber diese Beamten nicht schrecken. Je mehr Beamte bei der Gemeindeverwaltung entbehrlich werden, desto mehr wird die Staatsverwaltung benötigen und jene Beamten auch bereitwillig übernehmen; ich glaube, mit einem solchen Tausch des Dienstgebers könnte die große Zahl der Gemeindebeamten zufrieden sein.

Die Heranziehung des Laienelementes zur Teilnahme an der Verwaltung finde ich in den Studien nur in einer Richtung angedeutet: dort wo gemeint ist, daß die Gemeindevorsteher — nicht mehr die Gemeinden als solche — als Organe der politischen Verwaltung im Auftrage und gegen Bezahlung von der politischen Verwaltung Geschäfte für die Regierung besorgen sollen. Ich würde mich damit nicht zufrieden geben. Das Laienelement hat in der Verwaltung eine viel weitere Berechtigung. Wir brauchen uns bloß an das Beispiel der Justizverwaltung zu erinnern; welche Bedeutung hat das Laienelement in der staatlichen Waisenfürsorge, im Institute der Vormundschaft, welche Bedeutung hat es auswärts auf dem Gebiete zum Beispiel der Wohnungsinspektion erlangt!

Man kann das Laienelement zu vielen Funktionen in der politischen Verwaltung, als Auskunftspersonen, zu Vertrauensämtern aller Art, zu Erhebungen verwenden. Ebenso richtig ist, und das wollen selbstverständlich, glaube ich, die Verfasser der „Studien" auch nicht beseitigen, eine vielfache Heranziehung des Laienelementes in Form von Beiräten zur Teilnahme an der politischen Verwaltung, insbesondere wo es sich um Wohlfahrtseinrichtungen handelt.

Ich komme zur **Verwaltungsrechtspflege.** Meine ausgezeichneten Herren Vorredner haben mir auf diesem Gebiete nichts zu tun übrig gelassen. Es ist so ziemlich alles gesagt worden, was man sagen könnte. Ich kann mich ihrem Urteile nur anschließen und nur wiederholen, daß das, was die Studien auf diesem Gebiete bringen, im Widerspruche mit dem vorangestellten Zwecke der Reform keine Vereinfachung, sondern eine ganz ungemein große Komplikation bedeutet. Es wären aber jene Einrichtungen, die nach den Studien in den unteren Instanzen die Verwaltungsrechtspflege besorgen sollten, in Wirklichkeit keine Gerichte; beide Vorredner haben nachgewiesen, daß diese „Gerichte" genannten Einrichtungen Verwaltungsstellen sind.

Es besteht aber auch kein Bedürfnis nach Trennung der Verwaltungsrechtspflege und Verwaltung in den unteren Instanzen. Das, was die Studien zur Begründung eines solchen Bedürfnisses anführen, ist nicht hinreichend. Die Studien sagen, es kommen Fälle vor, wo der Bezirkshauptmann entscheiden muß, während gleichzeitig

ein Fonds in Frage kommt, dessen Interessen zu wahren er sonst verpflichtet ist. Aber einerseits tritt in solchen Fällen gewöhnlich ein anderes Organ in das Verfahren ein, welches den betreffenden Fonds dem Bezirkshauptmanne gegenüber vertritt und dann sind solche Fälle zu wenig zahlreich, um ihretwegen ein so kompliziertes System aufzubauen. Eine verläßliche Trennungslinie zwischen Verwaltungsrechtssachen, eine Kynonosur, an die man da sich halten könnte, kann auch ich mir nicht vorstellen. Man denke an eine Gewerbeanmeldung. Es können sich aus einer solchen sicher komplizierte Rechtsfragen entwickeln, aber ich glaube, es wäre der Bevölkerung nicht gedient, wenn man es der Verwaltung zur Pflicht machen würde, über jede solche Anmeldung ein eigenes verwaltungsrechtliches Verfahren einzuleiten.

Gerichtshöfe des öffentlichen Rechtes! Bezüglich des Verwaltungsgerichtshofes möchte ich an die bekannten Vorschläge wegen Vereinfachung des Verfahrens vor dem Verwaltungsgerichtshofe, insbesondere hinsichtlich der Zulässigkeit, in gewissen Fällen von der mündlichen Verhandlung abzusehen, erinnern. Es wäre ferner wünschenswert, Vorsorge zu treffen, um eine größere Einheitlichkeit der Judikatur zu sichern. Im Einklange mit dem wiederholt betonten und auch von mir anerkannten Bedürfnisse, daß endlich einmal das Staatsgrundgesetz über die Haftung des Staates bezüglich der durch Beamte verursachten Schäden auch durchgeführt werde, wäre auch zu wünschen, daß dem Verwaltungsgerichtshofe durch das Gesetz die Möglichkeit eingeräumt würde, in jenen Fällen, wo der Beschwerdeführer obsiegt, ihm das Recht auf Ersatz der Kosten des Verfahrens von der belangten, sachfällig gewordenen Behörde zuzuerkennen. (Beifall.) Bisher ist bekanntlich nur das Umgekehrte statthaft.

Wenn eine Vereinfachung der öffentlichen Einrichtungen weiter verfolgt werden sollte, könnte daran gedacht werden, das Reichsgericht ganz aufzugeben und seine Funktionen dem Verwaltungsgerichtshofe zu überweisen. In weiterer Ferne zeigt sich das Bild des Verwaltungsgerichtshofes als Wahlgerichtshof, zur Entlastung der gesetzgebenden Körperschaften von einer Funktion, für die sie der Natur der Sache nach am allerwenigsten geeignet sind.

Verwaltungsverfahren! Ich bin sehr einverstanden mit einer Regelung. Es würde ja sicher dadurch einem dringenden Bedürfnisse entsprochen. Nur das eine möchte ich sagen: Diese Regelung darf nicht so ausfallen, daß wegen der Schaffung von besonders komplizierten Kautelen etwa die Raschheit des Verfahrens leide. Die Raschheit der Amtshandlungen erscheint mir für die überwiegende Mehrheit der Fälle weitaus wichtiger für die Bevölkerung, als irgendwelche Kautelen, die man sich sonst vielleicht vom prozessualen Standpunkte aus noch als möglich vorstellen könnte.

Polizeistrafrecht! Da, gestehe ich, habe ich eine ganz eigene Ansicht mir gebildet, die eine Regelung des Polizeistrafrechtes ent-

behrlich machen würde. Ich stelle mir die Sache so vor: Mandatsverfahren, etwa auch kombiniert mit der Einführung eigener Stempelmarken, um den Erlag der Strafbeträge zu erleichtern. Es ist nicht richtig, zu meinen, daß irgendjemand ernstlichen Grund hat, sich gegen die Möglichkeit, ein Strafmandat zu bekommen, zu wehren. Im Gegenteile, jedermann wird froh sein, wenn er zum Beispiel eine Meldevorschrift übertreten hat, sich mit einem Strafmandat abfinden zu können, und ist es ihm gewiß viel unangenehmer, aus einem solchen Anlaß Gänge zum Amt usf., kurz „Scherereien" zu haben, als eine Strafe zu zahlen, von der er weiß, daß sie ihm ohnedies nicht entgehen kann. Gegen das Strafmandat soll ein Einspruch statthaft sein, dieser geht an die politische Behörde. Findet diese bei vorläufiger Prüfung des Falles das Mandat zu Unrecht erlassen, wird dieses sofort annulliert. Findet aber die politische Behörde das Mandat berechtigt, dann würde meiner Ansicht nach das ganze weitere Verfahren vor dem Gerichte sich abspielen müssen, wobei allerdings die politische Behörde, damit ihr der notwendige Einfluß gewahrt bleibe, vor dem mit Zusammenhang, Bedeutung und Tragweite der Verwaltungsgesetze naturgemäß weniger vertrauten Gerichte in den bewährten Formen des gerichtlichen Strafprozesses die staatsanwaltschaftlichen Funktionen auszuüben hätte. Es ließe sich überhaupt die Staatsanwaltschaft, welche keine richterliche Funktion ist, den politischen Behörden überweisen, was allerdings heute nicht Gegenstand der Erörterung ist.

Naheliegend wäre es, auch über unsere Gesetzgebung zu reden, ich möchte sagen, über das Talent unserer Zeit zur Gesetzgebung. Ich könnte Beispiele anführen, wie und was alles für Gesetze gemacht werden und jeder, der mit Gesetzesanwendung zu tun hat, wird sich zahlreicher Belege erinnern können. Es ist aber die Zeit zu weit vorgeschritten, als daß ich Sie damit aufhalten könnte. Ich eile zum Schlusse. Es handelt sich um den Weg der Durchführung.

Verehrte Herren! Niemand kann lebhafter als ich wünschen, daß die Ansichten Professors Bernatzik über die Tragweite der Bestimmungen des § 11 des Grundgesetzes über die Reichsvertretung wirklich allgemeine Anerkennung finden möchten. Es wäre damit wohl auch eine große Gefahr beseitigt, eine Gefahr, die ja bei einer Steuergesetzreform einmal bereits sich aktuell gezeigt hat. Da wurde ein Steuergesetz vom Reichsrate, von sämtlichen Landtagen der Monarchie angenommen und nur der dalmatinische Landtag, der damals gekränkt war, hat „nein" gesagt und die ganze Aktion war umsonst. Also angesichts eines solchen Exempels möchte ich wünschen, daß Professor Bernatzik Recht behalte. Aber, wie bereits Baron Schenk mit Recht hervorgehoben hat, die authentische Interpretation des § 11 des Grundgesetzes über die Reichsvertretung wird nicht die Wissenschaft liefern, die wird von jenen Faktoren gegeben werden, die — wie dies seit Brennus der Fall war, und wie wir es täglich

beispielsweise in der Praxis der österr.-ungar. Ausgleichsgesetze sehen — überhaupt die politischen Gesetze authentisch interpretieren, ohne sich viel um die juristische Wissenschaft zu kümmern. Trotz alledem, glaube ich, sind die Aussichten, daß die Reform zustande komme, nicht ganz schlecht. Es ist sehr interessant zu sehen, daß die Meinung von der alles selig machenden Heilwirkung der sogenannten „Selbstverwaltung", nämlich der Besorgung der öffentlichen Geschäfte durch Laien und nicht durch Berufsbeamte — daß diese Meinung heute nicht mehr so feststeht, wie man noch vor wenigen Jahrzehnten mit Sicherheit angenommen hätte. Im Gegenteile möchte ich glauben, daß diese Meinung bereits jenem alten Herrn gleicht, der am Sterbebette, als seine Erben sich um ihn drängten, sagte: „Meine lieben Freunde, sterben werde ich schon, aber drängen lasse ich mich nicht." (Heiterkeit.)

Und eines ist sicher: Die Frage, die vom früheren Ministerpräsidenten durch die Veröffentlichung dieser Studien auf die Tagesordnung gesetzt worden ist, wird von der Öffentlichkeit nicht mehr verschwinden, keine Regierung mehr wird gegenüber dieser Frage sagen dürfen: „Ich denke jetzt einen tiefen Schlaf zu tun." Im Gegenteile, jede Regierung wird sich nach der schönen gräflichen Devise halten müssen: „Rast ich, so rost ich". Es ist auch durchaus nicht notwendig, den ganzen Komplex der Reformvorschläge als untrennbare Einheit zu behandeln, von welcher das eine nicht ohne das andere durchgeführt werden kann. Im Gegenteile, sehr vieles läßt sich sofort machen, so die Dienstpragmatik, der einheitliche Status; auch die Reform der juridischen Studien läßt sich im Verordnungswege bewirken, ohne daß man die gesetzgebenden Körperschaften und damit die Fährlichkeit ihrer Funktionsmöglichkeit in Betracht zu ziehen braucht.

Die Engländer, die bekanntlich sehr reinlich sind, kennen eine sehr schöne Geschichte: Es war einmal ein Mann, der war so reinlich, daß ihm kein Waschbecken groß genug war. Er wollte durchaus ein Waschbecken, welches so groß ist, daß es den ganzen Ozean in sich aufnehmen könnte, und weil er dieses nicht bekam, hat er sich überhaupt nicht gewaschen. (Heiterkeit.)

Nun, sehr verehrte Herren, schließe ich mit dem Wunsche: Es mögen die Regierung und die sonst maßgebenden Faktoren Österreichs in der vorliegenden Frage sich von dem Beispiele dieses Engländers fernhalten.

*
* *

Dr. Eduard Freiherr v. Hohenbruck, k. k. Bezirkshauptmann:

Ihre gütige Aufforderung, mich an der gegenwärtigen Diskussion zu beteiligen, betrachte ich als eine außerordentliche Ehrung.

Indem ich mich vor Ihnen in Dankbarkeit verneige, kann ich ein Gefühl von Bangigkeit nicht vollkommen überwinden. Zum ersten

Male im Leben spreche ich ja in einem Kreise, der, wie die vorausgegangenen Vorträge bewiesen haben, gewohnt ist, die Ausführungen auserlesener Geister anzuhören, zu denen ich in aufrichtiger Verehrung aufblicke.

Wenn ich es gleichwohl unternehme, das Wort an Sie zu richten, so rechne ich zunächst auf Ihre wohlwollende Nachsicht; den Mut schöpfe ich aus dem Umstande, daß ich mich mit der Frage der Verwaltungsreform schon seit längerer Zeit eingehend beschäftige und daß ich, um ein kürzlich von einem der Herren Vorredner gewähltes Bild anzuwenden, aus diesem Grunde mich vor sechs Jahren vom Dienste im „Generalstabe" (das ist im Ministerium des Innern) freiwillig zur Truppe gemeldet habe, um als einfacher Bezirkshauptmann „die Schlacht in der Front" mitzumachen.

Meine Ausführungen haben sohin wenigstens den Wert des Selbsterlebten und Selbstbeobachteten.

Mit Rücksicht auf die eingehenden Ausführungen der geehrten Herren Vorredner und die Grenzen Ihrer Geduld kann ich Ihnen nur eine flüchtige Skizze bieten; auf vieles muß ich verzichten, was ich unter anderen Verhältnissen gerne vorgebracht hätte.

Auch ich werde bemüht sein, freimütig zu sprechen; nach meiner innersten Überzeugung glaube ich dadurch der guten Sache am meisten zu nützen. Andrerseits werden Sie wohl selbst zugeben, daß meine Stellung mir gewisse Schranken setzt.

Ich fasse zunächst die Hauptmängel unserer Verwaltung, und zwar der staatlichen wie der autonomen, in Übereinstimmung mit den „Studien" dahin zusammen: Sie arbeitet im großen und ganzen zu wenig rasch und zu wenig präzis, sie krankt nicht selten an unzweckmäßigen Verfügungen. Jeder Unbefangene muß diese traurige Tatsache bestätigen, insbesondere dann, wenn er Gelegenheit gehabt hat, in die Verwaltung anderer Staaten an Ort und Stelle Einblick zu nehmen und Vergleiche anzustellen.

Wenn nun den „Studien" gegenüber behauptet wird, sie malen zu düster, so kann ich nach meinen Erfahrungen, von denen ich, wenn mir die Zeit erübrigt, später einige Stichproben zum Besten geben werde, behaupten, daß sich der Verfasser der „Studien" geradezu einer wohlwollenden Zurückhaltung befleißigt hat.

Die Verteidiger der gegenwärtigen Zustände üben offenbar in Berücksichtigung der zum Teile schwierigen österreichischen Verwaltungsverhältnisse eine weitgehende Nachsicht, für welche ich im Namen meiner Berufsgenossen hiermit verbindlichst danke.

Schuld an den erwähnten Mängeln unserer Verwaltung tragen folgende Umstände:

1. Die Arbeiten der in der österreichischen Verwaltung Angestellten sind im Durchschnitte qualitativ nicht ausreichend, ein

Übelstand, mit dem ich, wie ich gleich hier mit allem Nachdruck hervorheben will, keinen der Staatsangestellten, auf deren ausgezeichnete Anlagen ich noch später zurückkommen werde, moralisch irgendwie belasten will.

2. Die inneren Einrichtungen der Behörden, wie auch deren Organisation weisen gewisse Mängel auf.

3. Auch die anderen Verwaltungsnormen stehen zum Teile sowohl in formaler, wie in materieller Hinsicht nicht auf der Höhe ihrer Aufgabe.

Die Überzeugung, daß in diesen Belangen Wandel geschaffen werden müsse, hat sich in den maßgebenden Kreisen immer mehr Bahn gebrochen. Insbesondere die Erkenntnis der teilweisen Unzulänglichkeit unserer inneren Amtseinrichtungen war es, welche den seinerzeitigen Ministerpräsidenten und Leiter des Ministeriums des Innern Grafen Thun bewogen hat, mich im Frühjahre 1899 auf eine dienstliche Studienreise nach Sachsen, Preußen und Baden zu entsenden. Das Ergebnis meiner viermonatlichen Reise (ich habe auch später noch wiederholt Studienreisen in das Ausland unternommen) habe ich zum Teile in einem Vortrage niedergelegt, den ich im Dezember 1899 in einem Kreise von Beamten gehalten habe.

Bei diesem Anlasse machte ich eine Reihe von Vorschlägen, die jenen der „Studien" in manchem Punkte gleichen oder ähneln.

Ich werde einen Teil dieser Vorschläge nunmehr besprechen und sie durch die vergleichende Schilderung österreichischer und ausländischer Einrichtungen zu illustrieren suchen. Ich lege meinen Ausführungen, die von Herrn Professor Bernatzik vorgeschlagene Systematik zugrunde.

Dienstpragmatik.

Was dem österreichischen Besucher ausländischer, insbesondere deutscher Ämter (und zwar nicht bloß der Staatsämter) sofort auffällt, ist die Tatsache, daß die verschiedenen Angestellten (Kanzleihilfsarbeiter, Kanzleibeamte, zugeteilte Juristen, Amtsvorstände) eine zum Teile wesentlich andere Beschäftigung haben, als in unserer Verwaltung.

Hiermit im Zusammenhange steht eine bedeutende Verschiebung der Zahlenverhältnisse innerhalb der angeführten Kategorien.

In den deutschen Ämtern ist nämlich eine verhältnismäßig sehr große Zahl von Kanzleifunktionären niederer und höherer Gattung, dagegen eine verhältnismäßig kleine Zahl von Juristen und mit Hochschulbildung ausgestatteten Fachbeamten beschäftigt.

Ich führe einige Beispiele an: Die kleinste sächsische Amtshauptmannschaft „Dippoldiswalde" (mit einem Flächeninhalte von

692 km² und 55.000 Einwohnern) verfügt über 2 Juristen (den Amtshauptmann und einen Bezirksassessor) und etwa 15 Kanzleiangestellte. Die größte sächsische Amtshauptmannschaft „Zwickau" (mit einem Flächeninhalt von 610 km² und 250.000 Einwohnern) beschäftigt, einschließlich des Amtshauptmannes, 4 Verwaltungsjuristen und etwa 40 Kanzleiangestellte.

Im ganzen Königreiche Sachsen mit einem Flächenraume von 15.000 km² und etwa 3,000.000 Einwohnern (nach Abzug der auf die „exemten" Städte Dresden, Leipzig und Chemnitz entfallenden 1 Million) waren bei den staatlichen Verwaltungsbehörden (und zwar dem Ministerium des Innern, den Kreis- und Amtshauptmannschaften) im Jahre 1899 angestellt: 94 Juristen, 340 Kanzleibeamte und etwa 400 Kanzleihilfsarbeiter (sogenannte Diätisten, soviel wie Diurnisten) und Diener.

Zum Vergleiche erwähne ich hier, daß im selben Jahre im Status der niederösterreichischen Statthalterei [5]) (mit Einschluß der politischen Abteilungen der Bezirkshauptmannschaften, aber ohne Landesschulrat und Bezirksschulräte) in Verwendung standen: 177 Juristen (gegenüber 94 in dem bevölkerteren und intensiver verwalteten Königreiche Sachsen), dagegen nur 44 Kanzleibeamte und 140 Diurnisten und Diener gegenüber 340 und 400 in Sachsen.

In Niederösterreich waren also von 361 Angestellten beinahe die Hälfte, in Sachsen von 834 Angestellten nur ein Neuntel Juristen.

Wie erklärt sich dieser auffallende Unterschied und welche Bedeutung hat er?

Während man in der österreichischen Staatsverwaltung (des Innern) nahezu für jede, auch nur sogenannte Konzeptsarbeit, ja sogar vielfach für eigentliche Kanzleiarbeiten (zum Beispiel Führen verschiedener Kataster, Schreiben der Stellungslisten, Ausfertigung von Gewerbescheinen und Konzessionsurkunden), Beamte mit Hochschulbildung verwendet, ist es Grundsatz der deutschen Verwaltung, daß der Verwaltungsjurist n u r zu den seiner Vorbildung entsprechenden höheren Verwaltungsaufgaben, das ist der Leitung der Amtsgeschäfte oder Mithilfe hierbei (durch Übernahme eines Teiles der Revisionsarbeiten), sowie der Ausarbeitung schwierigerer Stücke, der akademisch gebildete Fachbeamte ausschließlich zur Erstattung von schwierigeren Fachgutachten herangezogen wird. Alle übrigen Arbeiten, welche weder akademische Vorbildung noch höhere Auffassung voraussetzen, und das ist bekanntlich bei den ersten Instanzen der weitaus überwiegende, bei der zweiten und dritten Instanz ein beträchtlicher Teil der im einzelnen oft recht mühevollen und zeit-

---

[5]) Das Erzherzogtum Österreich unter der Enns hat einen Flächenraum von 19.826 km² und nach Abzug der auf Wien, Wiener-Neustadt und Waidhofen a. d. Ybbs entfallenden Bevölkerung rund 1,400.000 Einwohner.

raubenden Arbeiten, werden ausschließlich von geschulten Kanzleibeamten bewältigt.

Die Vorteile dieses Systems liegen auf der Hand:

1. Erfahrungsgemäß sind in der Regel zu jenen Arbeiten, bei welchen es sich hauptsächlich um äußere Sorgfalt, Genauigkeit und Routine handelt, „Praktiker" tauglicher und besser verwendbar als Beamte mit Hochschulbildung.

2. Werden letztere mit minderwertigen Arbeiten belastet, so laufen sie Gefahr, in den kleinlichen Arbeiten des Alltagsdienstes unterzugehen und die Lust und Fähigkeit zur Lösung ihrer eigentlichen, höheren Aufgaben zu verlieren.

3. Das deutsche System ist billig.

4. In Deutschland werden die Diurnisten nicht in einer Lage festgehalten, in welcher sie sich infolge ihrer gleichförmigen, mechanischen Arbeit geistig nicht entwickeln können. Es gibt nämlich dort im allgemeinen keinen eigentlichen Diurnistenberuf: der Diätist oder Schreiberlehrling muß nach mehrjähriger Lehrzeit und nach Ablegung der ersten Kanzleiprüfung als Kanzleibeamter angestellt werden.

Ich bitte, hierbei auch die ethischen, wirtschaftlichen und sozialpolitischen Vorteile ins Auge zu fassen.

Ohne kostspieligen Studienaufwand können eine Menge junger Leute in einen Beruf eintreten, in dem sie sich weiter ausbilden und sodann ein gutes Fortkommen finden können (Zustimmung).

Bei uns dagegen ist für die meisten Beamtenstellen, insofern sie nicht den Militärzertifikatisten vorbehalten sind, der Nachweis höherer Studien vorgeschrieben (ich erwähne nur beispielsweise, daß für den Eintritt in den Postverkehrsdienst, der doch gewiß nicht allzu hohe Anforderungen an die wissenschaftliche Vorbildung stellen dürfte, Matura verlangt wird).

Wenn nun andrerseits darüber geklagt wird, daß bei uns zu viel „studiert" wird, so ist dies eben nur eine Folge unserer Anstellungsvorschriften.

Dieses Prinzip bringt aber noch einen anderen Nachteil mit sich: die Entwertung der höheren Studien.

Hierauf ist wohl die von allen Prüfungskommissären bestätigte Tatsache zurückzuführen, daß die Ergebnisse der Mittel- und Hochschulstudien, insbesondere der juristischen Studien, von Jahr zu Jahr schlechter werden.

Die Prüfungskommissäre müssen naturgemäß nachsichtiger gestimmt werden, wenn sie sich vor Augen halten, daß die mit gutem Erfolg abgelegte Prüfung für den Kandidaten die einzige Möglichkeit zur Erreichung der meisten Staatsanstellungen bildet.

Die Kommiseration drückt den Maßstab herunter (Zustimmung). Ich bitte, diese kleine Abschweifung zu verzeihen.

Wie steht es nun mit den Arbeitsleistungen in den deutschen Ämtern?

Dank einer sorgfältigen Auswahl bei der Aufnahme, einer gründlichen Schulung von Haus aus und einer fortgesetzten entsprechenden Verwendung stehen die Leistungen der in den deutschen Verwaltungen Angestellten im allgemeinen auf einer hohen Stufe.

Ich habe daher zu meinem aufrichtigen patriotischen Bedauern in jedem deutschen Amte festgestellt (und ich habe eine große Menge deutscher Staats- und Gemeindeämter kennen gelernt), daß der Verwaltungsapparat in den deutschen Staaten im allgemeinen bedeutend rascher und besser funktioniert als in Österreich.

Ich muß mich hierüber etwas verbreiten.

Geradezu hervorragend sind die Leistungen der deutschen Kanzleiangestellten, und zwar nicht bloß bezüglich der genauen, pünktlichen und zweckmäßigen Führung der eigentlichen Kanzleigeschäfte (im engeren Sinne des Wortes), sondern auch hinsichtlich der früher erwähnten konzeptiven Arbeiten.

Ich habe Leute gesehen, welche nur die Bürgerschule absolviert hatten und mit der Zeit durch eine Reihe von Prüfungen und praktischen Studien dahin gekommen waren, Arbeiten zu liefern, die den besten Bezirkskommissären volle Ehre machen würden (Ruf: Deutsche Schule!).

Gewiß! Daraufhin möchte ich bemerken, daß ich etwa 50 Prüfungsarbeiten (Klausurarbeiten) in Händen gehabt habe von Bürgerschülern, die als Kanzleilehrlinge aufgenommen werden wollten. Ich erinnere mich nicht, in diesen 50 Arbeiten einen einzigen orthographischen oder groben stilistischen Fehler gefunden zu haben, während ich in meinem Bezirke seit sechs Jahren vergeblich einen Bürgerschüler suche, der imstande wäre, ein Diktat ohne Fehler niederzuschreiben (Hört! Hört!).

Ich will hier nur noch nebenbei erwähnen, daß jeder höhere deutsche Kanzleibeamte die Fähigkeit besitzt, im Laufe einer Verhandlung ein mit Weglassung alles Unwesentlichen erschöpfendes, klares und anschauliches Protokoll zu verfassen, das am Schlusse der Verhandlung sofort vorgelegt wird.

Ich hatte weiters reichliche Gelegenheit, die Arbeiten der deutschen Verwaltungsjuristen und Fachbeamten zu würdigen. Es fiel mir namentlich (auch bei jungen Assessoren) auf, wie gründlich, klar und präzise sie in Sitzungen vortrugen, wie ihre häufig formvollendeten Ausführungen stets das Wesen der Sache erschöpften, ohne die Anschaulichkeit durch Anführung von belanglosem Beiwerk zu schädigen, mit welcher Sach- und Fachkenntnis sie die kommissio-

nellen Verhandlungen leiteten, wie rasch sie in verwickelten Angelegenheiten ein Übereinkommen zustande brachten, wie zielbewußt sie den höheren Verwaltungsaufgaben nachstrebten.

Auch die Vorstände der deutschen politischen Behörden erster Instanz (sie heißen in den verschiedenen deutschen Staaten Amtshauptmann, Landrat, Oberamtmann, Bezirksamtmann usw.) leisten im allgemeinen mehr als die österreichischen Bezirkshauptleute.

Zur Charakterisierung der Stellung und Tätigkeit des Amtshauptmannes (Landrates usw.) erlaube ich mir, folgendes aus meinem früher erwähnten Vortrage zu verlesen:

„Der Amtshauptmann (Landrat usw.) übt auf jedem Gebiete des öffentlichen Lebens einen maßgebenden Einfluß aus.

Die Regierung legt begreiflicherweise großen Wert darauf, daß der für diesen Posten in Betracht kommende auch in jeder Beziehung den Anforderungen entspricht und geht daher bei der Anstellung mit größter Rigorosität vor. Dank einer zweckmäßigen Arbeitseinteilung ist der Amtshauptmann in die Lage versetzt, nicht bloß die oberste Leitung der laufenden Amtsgeschäfte in der Hand zu behalten (seine juridischen Hilfsarbeiter arbeiten unter seiner Oberaufsicht zum Teile selbständig), sondern auch dort, wo ein öffentliches Interesse besteht, mit allem Nachdrucke die Initiative zu ergreifen.

Der sächsische Amtshauptmann ist eben nicht genötigt, Tag für Tag, vom Morgen bis zur Nacht, am Schreibtische zu arbeiten, er findet im Gegenteile Zeit, sehr häufig in seinen Bezirk hinauszukommen, mit den Leuten in persönlichen Verkehr zu treten und mit seinen eigenen Augen Beobachtungen zu machen.

Jeder Amtshauptmann ist verpflichtet, sich ein zweispänniges Fuhrwerk („Dienstgeschirr") anzuschaffen und es in stets brauchbarem und anständigem Zustande zu erhalten; zu diesem Zwecke bekommt er einen jährlichen Staatsbeitrag von 3300 Mark.

Die Amtshauptleute unternehmen nahezu jeden Nachmittag dienstliche Ausfahrten in ihrem Bezirke; wieviel sie bei dieser Gelegenheit mit eigenen Augen sehen, wieviel Amtsgeschäfte sie hierbei kurzerhand (ohne die bei uns üblichen weitwendigen Schreibereien) abtun, das konnte ich als häufiger Begleiter des Kreishauptmannes Dr. Appelt und des geheimen Oberregierungsrates v. Burgsdorff in Sachsen, sowie des Ministerialdirektors (Sektionschefs) v. Kietzing und des Regierungspräsidenten Grafen Hue de Grais in Preußen sattsam beobachten."

Meine Herren! Auch ich habe ein „Geschirr", allerdings auf eigene Kosten. Ich weiß aber nicht, wenn es mir beifiele, jeden Nachmittag in meinem Bezirke herumzufahren (Ruf: Das wäre ausgezeichnet!) — es wäre denkbar, daß mir das seitens der Bevölkerung, der es infolge langjähriger Gewöhnung lieber geworden

ist, zum Bezirkshauptmanne zu kommen, als von ihm aufgesucht zu werden, verübelt würde (Heiterkeit.). —

Wie stellen sich nun die in Betracht kommenden Verhältnisse in der österreichischen Verwaltung dar? Ich will hier nur die politischen Behörden erster Instanz in Betracht ziehen, für die bekanntlich die Bestimmungen der Amtsinstruktion vom Jahre 1855 maßgebend sind.

Es würde vielleicht dem Verwaltungsideal aus dem Jahre 1855 entsprechen, wenn es einen Bezirkshauptmann gäbe, der von der einfachsten Arbeit angefangen bis zur schwierigsten, die man von einem Verwaltungsjuristen überhaupt noch verlangen kann, kurz alles in seinem Amte, höchstpersönlich machen würde. Da dieses Ideal aber unerreichbar ist, so werden dem Bezirkshauptmann einige quantitativ und qualitativ häufig unzulängliche Kanzleikräfte und einige wenigstens qualitativ auch nicht immer ausreichende Konzeptskräfte zugeteilt.

Die Diurnisten (Kanzleihilfsarbeiter) werden zumeist zeitlebens zum Abschreiben oder zur Besorgung anderer, untergeordneter Kanzleiarbeiten verwendet, die Kanzleibeamten bewältigen einen Teil der übrigen Kanzleigeschäfte, die Juristen und akademisch vorgebildeten Fachbeamten gleichfalls einen Teil der Kanzleigeschäfte (und zwar häufig jene, bei denen eine besondere Genauigkeit und Sorgfalt erforderlich wäre!), dann alle sogenannten und wirklichen Konzeptsarbeiten.

Die tägliche Arbeit des Vorstehers eines „größeren" Amtes, das genau nach den Bestimmungen der 55er Verordnung vorgeht, spielt sich ungefähr folgendermaßen ab:

[Naturgemäß mußten sich die meisten Bezirkshauptmannschaften im Laufe der Zeit von der starren Einhaltung dieser Vorschrift emanzipieren.]

Der Bezirkshauptmann öffnet persönlich die Post und — was ja selbstverständlich ist — liest die eingelangten Stücke. Bei der zum Teile noch bestehenden Unübersichtlichkeit in der formalen Behandlung der Geschäfte, welche die rasche Erfassung des Inhaltes eines Dienststückes sehr erschwert, wird er bei einem Vormittagseinlaufe von 200—300 Stücken wenigstens 2—3 Stunden hiezu benötigen, wenn er gründlich vorgeht.

Während dieser Tätigkeit haben sich Parteien angesammelt, die, obwohl sie schon in der Regel bei den Referenten waren, doch noch den Bezirkshauptmann persönlich sprechen wollen; es kommt zu einer bestimmten Stunde des Vormittags der Bezirksgendarmeriekommandant, der den Tagesrapport erstattet, und damit ist der Vormittag um.

Nachmittags öffnet und liest der Bezirkshauptmann wieder die sogenannte Nachmittagspost (50—100 Stücke — Arbeitszeit eine halbe Stunde) und nun kommt er endlich zur „Revision".

Er hat im Tag etwa 300 Akten durchzusehen, zu prüfen, mit seiner handschriftlichen Unterschrift zu versehen (die Verwendung von Namensaufdrücken ist strenge genommen in den meisten Fällen untersagt) und nebenbei auch noch häufig im Jahr einen ganzen Stoß (viele Tausende) von Erkenntnissen und Verfügungen (in Steuerbemessungs-, Militärtaxangelegenheiten und dergl.), auch wieder nach Vorschrift mit eigener Hand zu unterfertigen (Ruf: Stampiglien!).

Hierzu bemerke ich, daß mechanische Aufdrücke von Unterschriften schon wegen der mangelnden Authentizität vielfach ausgeschlossen sind, eine Ansicht, die übrigens in einigen Statthaltereinormalien, sowie in einer Spezialentscheidung des k. k. Ministeriums für Landesverteidigung ihre Stütze findet.

Würde der Bezirkshauptmann das alles eingehend lesen und gründlich prüfen, was er organisationsgemäß unter persönlicher Verantwortung zu unterschreiben hat, so müßte er nach kurzer Zeit in Revisionsrückständen ersticken (Zustimmung).

Da er aber nicht alles lesen kann, so kommt der eine oder der andere Bezirkshauptmann dazu — er wird ja geradezu dazu gezwungen — nur mehr sehr wenig zu lesen (Sehr richtig!).

So ist es zu erklären, daß ein Bezirkshauptmann an sich selbst gerichtete Betreibungen und Strafandrohungen in Angelegenheit seiner eigenen Steuerbemessung eigenhändig unterschrieben hat (Lebhafte Heiterkeit).

(Die anwesenden Herren Räte des Verwaltungsgerichtshofes werden sich vielleicht daran erinnern, daß der letzte Akt dieses in den öffentlichen Blättern vielfach besprochenen Falles sich beim Verwaltungsgerichtshofe abgespielt hat.)

Seinem Stellvertreter, der organisationsgemäß dazu berufen ist, den Bezirkshauptmann im Falle der Verhinderung vollkommen zu vertreten, also unter Umständen Monate, ja ein ganzes Jahr hindurch den Bezirk ganz selbständig zu leiten, darf er — streng genommen — so lange er selbst Amtsleiter ist, auch nicht einen einzigen ganz unbedeutenden Akt zur Genehmigung und Unterschrift anvertrauen.

Die Folge der naturgemäß hastigen Aktenrevision ist, daß unter der Firma des Bezirkshauptmannes die Anschauung des vielleicht noch ungewandten Referenten zur Geltung kommt (möglicherweise in einer wichtigen Angelegenheit), ein Schaden, den im gleichen Maße die Bevölkerung und der Referent selbst zu tragen haben, letzterer deshalb, weil sein Chef nicht die Gelegenheit benützen kann, auf seine Ausbildung durch Korrekturen und daran anknüpfende Besprechungen genügenden Einfluß zu nehmen (Sehr richtig!). In diesen Verhältnissen liegt nach meiner felsenfesten Überzeugung größtenteils die Erklärung für die in den Studien bemerkten „Defizite" in den Arbeiten der ersten Instanzen (Zustimmung).

Kehren wir zu unserem Paradigma zurück.

Der Bezirkshauptmann wird, wenn er auch nur einen Teil der Akten halbwegs gründlich durchsieht, wenigstens 3—5 Stunden damit zubringen.

Er benötigt also täglich 7—9 Stunden nur für die Durchsicht des Einlaufes, den Empfang der Parteien und die Revision.

Nun gibt es noch den einen oder anderen Bezirkshauptmann, welcher sich, mangels der nötigen Konzeptskräfte, auch noch ein ständiges „Referat“ zuteilt. Die Zeit für diese Arbeit muß er sich, da man doch nicht gut von ihm verlangen kann, daß er regelmäßig täglich mehr als 7—9 Stunden Bureauarbeit verrichte, irgendwo abziehen, also von der Zeit, die zur Durchsicht des Einlaufes oder der Revision in Betracht kommt.

Diese Arbeiten müssen daher noch flüchtiger gemacht werden. Hat der Bezirkshauptmann ausnahmsweise einmal auswärts zu tun, so entsteht für mehrere Tage auch bei dem geordnetesten Amte eine bedenkliche Arbeitsstauung.

Ich frage nun, wann findet der Bezirkshauptmann Zeit, sich der Leitung des Amtes, insofern sie nicht in der vorgeschilderten Tätigkeit ihren Ausdruck findet, zu widmen? Wann kommt er dazu, einen wirklich schwierigen Fall zu erledigen, den vielleicht nur er allein, wegen seiner Erfahrung, bearbeiten kann, wann kommt er dazu, sich mit der Gesetzgebung, den Tages- und Fachfragen im Laufenden zu erhalten, die Zeitung zu lesen, ein gutes Buch in die Hand zu nehmen, überhaupt etwas zu tun, was ihn fortbildet, seinen Gesichtskreis erweitert?

Von Initiative will ich ja gar nicht reden.

Will der Bezirkshauptmann eines größeren Amtes unter den gegenwärtigen Verhältnissen, die sich doch seit dem Jahre 1855 einigermaßen geändert haben, nebst der ihm obliegenden täglichen laufenden Arbeit, das tun, was er eigentlich noch zu leisten hätte, so muß er ein Übermensch sein; tatsächlich gibt es unter meinen engeren Berufsgenossen Märtyrer des Dienstes, die ihre Nachtruhe zum Teile opfern — ich spreche nicht von mir, weil ich es nicht oder wenigstens nicht immer tue, aber von den anderen — um ihre Berufspflichten halbwegs zu erfüllen. —

Ich habe einmal einen Bezirkshauptmann gekannt (er ist schon lange tot), einen wirklich braven Mann, der wegen seines unendlichen Fleißes — er saß täglich, auch an den höchsten Feiertagen, vom Morgen bis zur Nacht am Schreibtisch und ging jahrelang nicht auf Urlaub — sich eines außerordentlichen Rufes erfreute. Dieser Mann war infolge seiner Beschäftigung, trotz seiner guten Anlagen, zu einem der kleinlichsten und kurzsichtigsten Menschen geworden, die mir jemals untergekommen sind. Seine Verwaltung war eine rein formale, darauf beschränkt, die Nummern der einlangenden Dienststücke zu erledigen, um nicht in den „Rückstandsausweis“ zu kommen.

Um die sachliche Erledigung, um die endgültige und zweckmäßige Austragung einer Angelegenheit kümmerte er sich wenig oder gar nicht, die Bedürfnisse der Bevölkerung erschienen ihm als etwas feindseliges (er konnte darum zum Beispiel die Gewerbetreibenden als solche nicht leiden und machte ihnen die unerhörtesten Schwierigkeiten), das Wort Initiative (er war nicht bewandert in Fremdwörtern) kannte er, glaube ich, nicht einmal vom Hörensagen (Heiterkeit). Er war zum richtigen „Schreibtischsklaven" geworden.

Wenn ihn ein junger, tatenlustiger Konzeptspraktikant darauf aufmerksam machte, daß er irgend einen großen Übelstand aus eigener Wahrnehmung bemerkt hätte, der Abhilfe dringend erheische (zum Beispiel daß die „Nonne" in den Wäldern aufgetreten sei), so verwies er ihm seine Einmengung in Sachen, die ihn nichts angingen, indem er ungefähr sagte:

„Solange keine Gendarmerieanzeige kommt, hat die Bezirkshauptmannschaft keine Veranlassung, einzuschreiten (Heiterkeit), weil wir aber ohnehin schon viel zu viel zu tun haben, so ersuche ich Sie, die Sache für sich zu behalten und nicht etwa die Aufmerksamkeit der Gendarmerie darauf zu lenken" (Lebhafte Heiterkeit).

Meine Herren! Sie werden das vielleicht als eine Karrikatur ansehen, und Sie haben ja auch recht; aber ich versichere, sie ist nach dem Leben gezeichnet. Gott sei Dank repräsentiert sie aber nicht einen Typus der österreichischen Verwaltungsbeamten. Im Gegenteile muß jeder billig Denkende zugeben, daß meine Berufsgenossen viel Ersprießliches leisten — trotz der bekannten Schwierigkeiten. Logischerweise muß man daher zum Schlusse kommen, daß das Material, aus dem die österreichischen Verwaltungsbeamten sich rekrutieren, im Durchschnitte genommen ein sehr gutes sein muß (Beifall).

Man muß aber andrerseits weiter folgern, daß das in den „Studien" angeführte „Defizit" an Leistungen hauptsächlich auf eine mangelhafte Entwicklung und unzweckmäßige Ausnützung der vorhandenen Kräfte zurückzuführen ist.

Hier dürfte es am Platze sein, daß ich Ihnen zur Bekehrung jener, welche glauben, daß die „Studien" die Mängel unserer Verwaltung übertreiben, einige Stichproben zum Besten gebe aus einer Statistik, die mir seinerzeit im Königreich Sachsen zur Verfügung gestellt wurde; sie betrifft jene Verschleppungen, welche bei einer einzigen sächsischen Amtshauptmannschaft im Verkehre mit österreichischen Grenzbezirkshauptmannschaften in einem bestimmten Zeitraume entstanden sind.

Ich werde nur einen Fall zur Verlesung bringen; wer sich dafür interessiert, kann die anderen in dem von der k. k. niederösterreichischen Statthalterei im Jahre 1900 in Druck gelegten „Anhang" zu meinem früher erwähnten Vortrage nachsehen.

Tag der Absendung der amtshauptmannschaftlichen Zuschrift	Tag des Einganges der bezirkshauptmannschaftlichen Zuschrift	Sachbetreff
		K. k. Bezirkshauptmannschaft A. a) Beseitigung verschiedener Grenzgebrechen in den Grenzzügen . . . . . . und . . . . . . , ... , insbesondere auch Herstellung des Landesgrenzgrabens.
28. Juli 1892	—	Anfrage wegen Vornahme einer gemeinschaftlichen Grenzbegehung. Keine Antwort!
10. Sept. 1892	—	Mitteilung bezüglich eines neuen Grenzgebrechens und Vorschlag wegen dessen Beseitigung. Keine Antwort!
8. Okt. 1892	—	Erinnerung an Erledigung.
—	16. Okt. 1892	Mitteilung, daß die k. k. Statthalterei bereits unterm 4. Juni 1892 wegen des Grenzgrabens usw. um Weisung angegangen worden, aber eine Erledigung noch nicht erfolgt sei.
(Konnte höflicherweise schon auf die Anfrage vom 28. Juli mitgeteilt werden.)[6]		
8. Dez. 1892	—	Anfrage, ob die Entschließung der k. k. Statthalterei eingegangen sei. Keine Antwort!
7. März 1893	—	Anderweitige Anfrage nach letzterer Richtung hin.
—	16. März 1893	Mitteilung, daß die k. k. Statthalterei eine kommissionelle Lokalerhebung wegen der Grenzgebrechen, insbesondere auch des Grenzgrabens mit Erlaß vom 9. Oktober 1892 genehmigt habe (sonach vor der am 16. Oktober 1892 eingegangenen Mitteilung).
26. Juli 1894	—	Vorschlag, die kommissionelle Verhandlung im Oktober 1894 vorzunehmen. Keine Antwort!
28. März 1895	—	Anderweitiger Vorschlag, diese Verhandlung im Mai 1895 vorzunehmen. Keine Antwort!
5. April 1895	—	Erinnerung an Erledigung.
5. April 1895	1. Mai 1895	Ersuchen um Vorschlag bestimmter Tage für die kommissionelle Verhandlung.
Also nach 8 Monaten.		

[6]) Die Randbemerkungen sind gleichfalls der Statistik entnommen.

Tag der Absendung der amtshauptmannschaftlichen Zuschrift	Tag des Einganges der bezirkshauptmannschaftlichen Zuschrift	Sachbetreff
4. Mai 1895	1. Mai 1895	Vorschlag, diese Verhandlung entweder den 24. und 25. Mai oder den 27. und 28. Mai vorzunehmen. Keine Antwort bis 25. Mai.
—	25. Mai 1895	Telegramm, daß die Verhandlung am 27. und 28. Mai stattfinden soll.
25. Mai 1895	—	Telegraphische Mitteilung, daß dies nun nicht mehr ausführbar, da eine Ladung der Beteiligten bis dahin nicht möglich sei, und Vorschlag der Tage 8.—12. Juni zur Auswahl.
—	26. Mai 1895	Telegramm, daß diese Verhandlung den 10. und 11. Juni stattfinden solle.
—	29. Mai 1895	Zuschrift, daß die kommissionelle Verhandlung, wie bereits telegraphisch mitgeteilt, den 10. und 11. Juni vorgenommen werden solle.
		Am 10. Juni 1895 hatte sich die sächsische Kommission vollzählig am bestimmten Zusammenkunftsorte eingefunden, seitens der österreichischen Kommission erschien aber niemand.
12. Juni 1895	—	Zuschrift wegen des Außenbleibens der österreichischen Kommission.
—	19. Juni 1895	Mitteilung, daß das Außenbleiben der Kommission in einer bei der k. k. Bezirkshauptmannschaft vorgekommenen unliebsamen Verwechslung der Termine für die kommissionelle Verhandlung mit den Terminen für die regelmäßige, durch die Gemeindevertreter usw. vorzunehmende Grenzbegehung seinen Grund gehabt habe.
		(Nachdem 3 Jahre gebraucht worden waren, um die Anberaumung eines solchen Termines überhaupt zu erreichen!)

Ich habe daher seinerzeit zur Anbahnung einer Verbesserung eine Reihe von Vorschlägen auch in dienstpragmatischer Beziehung gemacht, die ich im folgenden aus dem Grunde rekapitulieren will, weil die „Studien“ ähnliches empfehlen. **Sie stehen größtenteils im Einklange mit jenen Grundsätzen, die bei der Reform der österreichischen Gerichte maßgebend waren.**

A. Mäßige Vermehrung der untergeordneten Kanzleiangestellten, Einführung einer Prüfung über den eigentlichen Kanzleidienst (der bei uns bekanntlich höchst reformbedürftig ist), und über Stenographie, nach deren Ablegung erst die Anstellung als Kanzleibeamter oder Kanzleigehilfe erfolgen soll.

B. Schaffung einer neuen Kategorie von Beamten, die ich „Verwaltungsbeamte zweiter Ordnung" nennen würde; diesen wären alle Konzeptsarbeiten zuzuweisen, welche nicht eine akademische Vorbildung voraussetzen. Von diesen Beamten wäre bei dem Eintritt in den Staatsdienst ein Bildungsnachweis, etwa 4—6 Klassen einer Mittelschule, zu verlangen. Sie wären zunächst als Kanzleihilfsarbeiter anzustellen und hätten nach dreijähriger Kanzleipraxis die Kanzleiprüfung und nach weiterer mehrjähriger Praxis eine höhere Prüfung abzulegen (ich denke sie mir als eine Art Mittelding zwischen der Gendarmeriepostenführer- und der praktisch-politischen Prüfung).

An dieser Stelle will ich betonen, daß die empfohlenen Neuerungen unseren braven Militärzertifikatisten kein Haar krümmen sollen.

Man könnte ihnen sogar einen Vorzug durch Erleichterung des Übertrittes in den Status der „Verwaltungsbeamten zweiter Ordnung" dadurch einräumen, daß man besonders verwendbaren Kanzleibeamten (bekanntlich größtenteils ehemaligen Militärzertifikatisten), welche sich zur Ablegung der angeführten höheren Prüfung melden, den Bildungsnachweis ganz oder zum Teile nachsehen würde.

C. Vermehrung der Qualitäten der Verwaltungsjuristen und Fachbeamten, Verwendung ersterer zu rein juristischen und höheren Verwaltungsaufgaben; Entlastung der Amtsleiter von einem Teile der Revisionsarbeiten nach dem Grundsatze „minima non curat praetor".

Was die Ausbildung der Verwaltungsjuristen anbelangt, so möchte ich nur die Hauptgrundsätze eines von mir als Privatarbeit skizzierten Entwurfes mitteilen.

Zunächst bemerke ich nebenbei, daß ich bei der außerordentlichen Bedeutung des römischen Rechtes für die geistige Schulung des Juristen eine allzu weitgehende Einschränkung dieser Disziplin nicht begrüßen könnte. Ich wäre vielmehr hauptsächlich für eine intensivere Ausnützung der Studienzeit und für ausreichende Garantien tatsächlichen Kollegienbesuches.

Jene Juristen, welche sich der Verwaltung widmen wollen, hätten entweder ein fünftes Studienjahr an der Universität zu absolvieren oder, was vielleicht besser wäre, es wären bei den Landesstellen, und zwar womöglich konzentriert in den Universitätsstädten, theoretisch-praktische Kurse in der Dauer von je zwei Jahren für die eintretenden Verwaltungsbeamten zu aktivieren. (Solche Kurse leitete — mit bestem Erfolge — der früher genannte Regierungspräsident Graf Hue de Grais in Potsdam. Auch Statthalter Graf Merveldt dachte an deren Errichtung; bei der niederösterreichischen Statthalterei bestehen Anfänge.)

Der Zweck dieser Kurse wäre einerseits die systematische und gründliche Schulung im praktischen Dienste (formale Behandlung

der Geschäfte [im weitesten Sinne des Wortes], Konzeptsdienst, Kommissionsdienst, Verfassung schwieriger Protokolle), andrerseits die Einführung in die höhere Verwaltungslehre durch Vorträge von Universitätsprofessoren und besonders qualifizierten höheren Verwaltungsbeamten. Der Besuch der Vorträge wäre obligatorisch.

Allmonatlich und am Schlusse des Kurses würden Kontrollprüfungen stattfinden (ähnlich wie dies der nunmehrige Ministerpräsident Baron Gautsch seinerzeit im Theresianum bei den Juristen eingeführt hat).

Während oder nach dieser zweijährigen Probedienstzeit wären jene Kandidaten auszuscheiden, welche die Eignung zum Verwaltungsbeamten offenbar nicht besitzen. Unter Umständen wäre die Wiederholung des ganzen Kurses oder eines Teiles aufzutragen. Kommiserationsrücksichten wären auszuschließen. Die Verwaltung hat viel zu ernste Aufgaben zu erfüllen, als daß sie zur Versorgungsanstalt für junge Leute, die nicht arbeiten wollen, herabsinken dürfte (Beifall). Die geeignet befundenen Kandidaten wären zur Fortsetzung ihres Probedienstes bei den Bezirkshauptmannschaften (und Kreishauptmannschaften) zuzulassen.

Auch bei diesen Instanzen müßte die Gewähr geboten sein (eben durch Verwendung von Verwaltungsbeamten zweiter Ordnung im Konzeptsdienste), daß die jungen Juristen nicht wie bisher als Nutzarbeiter für untergeordnete Dienstleistungen verwendet, sondern wirklich — wie gesagt gründlich und systematisch — in den Dienst eingeführt und in die Lage versetzt werden, sich auch ihrer theoretischen Fortbildung zu widmen. Nach wenigstens vier- und höchstens fünfjähriger zufriedenstellender Dienstleistung könnte sich der Kandidat zur praktisch-politischen Prüfung melden, welche als eine strenge Prüfung (vor einer vom Ministerum des Innern bestellten Kommission) gedacht ist.

Ich verweise hier darauf, daß die Kandidaten der Verwaltungsprüfung in Deutschland, wo eine solche besteht, schwierige Hausarbeiten zu liefern haben und daß die darauf folgende (schriftliche und mündliche) Prüfung im Ministerium des Innern Wochen in Anspruch nimmt. Es wird tatsächlich der ganze Stoff, wenigstens in seinen Grundzügen, durchgeprüft.

Nebenbei erwähne ich, daß nur etwa 50—60% der deutschen Kandidaten die Prüfung bestehen. Von den zur Nachprüfung sich Meldenden wird auch nur wieder ein Teil als befähigt anerkannt. Es werden also 20—30% der Bewerber mangels der nötigen Kenntnisse aus der Verwaltung ausgeschieden.

So sehr ich also auch bezüglich der Notwendigkeit der Hebung des Bildungsniveaus die Ansicht der „Studien" teile, so kann ich mich doch für die **zweite** politisch-praktische Prüfung, von deren Ablegung die Beförderung in die höheren Verwaltungsstellen ab-

hängig gemacht werden soll — wenigstens in der Art, wie sie vorgeschlagen ist — nicht recht erwärmen.

Zunächst hielte ich sie aus dienstlichen Rücksichten für schwer durchführbar.

Voraussichtlich würde sich nämlich die überwiegende Mehrheit der Verwaltungsjuristen zu dieser Prüfung melden. Es liegt nahe, daß diese bestrebt wären, ein möglichst großes Maß von theoretischem Wissen wohl hauptsächlich Detailwissen, sich anzueignen, und zwar, was zu bedenken ist, in vielen Fällen auf Kosten des laufenden Dienstes und der praktischen Ausbildung. Es läge also in einem gewissen Grade die Gefahr der Züchtung von verwaltungsrechtlichen Stubengelehrten, von „Grünetischbeamten" par excellence vor. Die Prüfung und Zuteilung im Ministerium würde außerdem einen verhältnismäßig großen Prozentsatz, der überdies, mit Rücksicht auf ihre Dienstzeit (10—12 Jahre), leistungsfähigsten Juristen den unteren Instanzen entziehen; diese Kräfte könnten andrerseits im Ministerium, dessen Wirkungskreis ja bekanntlich eingeschränkt werden soll, doch nicht entsprechend verwertet werden.

Die zweite Prüfung hätte den weiteren Nachteil, daß sie jene Beamte, die sie nicht bestehen, und das könnten möglicherweise sehr brave und brauchbare Leute sein, deklassieren würde; eine Unbilligkeit, die gewiß auch den Dienst nur nachteilig beeinflussen würde.

Eine gerechte und zweckmäßige Beförderungspolitik ist nicht bloß eine Standesfrage, sie ist vor allem eine Frage des öffentlichen Interesses. Mehr als irgendwo gilt in der Verwaltung die Wahrheit des Satzes: „Den rechten Mann an die rechte Stelle!" (Beifall).

Auch in dieser Beziehung ist man den guten Absichten der „Studien" größten Dank schuldig.

Ich halte es aber nicht für möglich, im Wege einer **Prüfung** die besten Verwaltungsbeamten herauszufinden.

Bei einer Prüfung und Dienstesleistung im Ministerium — und würde sie sich auch auf ein ganzes Jahr erstrecken — würde man allerdings wohl das Maß theoretischen Wissens, Fleiß und Stilgewandheit, kaum aber das Vorhandensein der nötigen ethischen Eigenschaften und praktischen Könnens zu beurteilen in der Lage sein (Zustimmung).

Der gute Verwaltungsbeamte soll ja nicht bloß die Verwaltungsgesetzgebung beherrschen und ein guter und fleißiger Stilist, er muß ein Mann sein, ein ehrlicher Charakter, ein guter Verwalter (Beifall).

Er muß ein reiches allgemeines Wissen mit weitem Blick, Menschenkenntnis und Tatkraft verbinden, einen offenen Kopf und ein offenes Herz haben.

Er muß vor allem anderen — und hierauf wäre besonders Rücksicht zu nehmen — über jene **praktische** Erfahrung verfügen, die man nur durch jahrelange Betätigung im äußeren Dienste (der ersten Instanz) erwerben kann (Beifall).

Der Prüfstein für den Verwaltungsbeamten ist durch den guten Ruf gegeben, den er sich durch seine Arbeiten und sein Verhalten in der Bevölkerung, bei seinen Vorgesetzten und Berufsgenossen erwirbt — diese wissen in der Regel am besten, ob an einem etwas daran ist — — (Zustimmung). Das Ministerium ist ja in der Lage, seine Auswahl auf Grund sorgfältiger Erhebungen zu treffen. Ich denke hiebei an den Erfolg der praktischen pol. Prüfung, an die Ergebnisse häufiger und gründlicher Inspektionen durch Ministerialfunktionäre, an die Qualifikation der unmittelbaren Vorgesetzten, an die Durchsicht vorgelegter Amts- und Hausarbeiten, an den Nachweis des Besuches von Fortbildungskursen, an Erfolge in der praktischen Verwaltung usw.

Wie gesagt, sollen die Juristen vor allem nur zu schwierigeren Verwaltungsarbeiten verwendet und zur selbständigen Amtsleitung erzogen werden. Vor allem muß der Grundsatz „administrer c'est prévoir" nicht bloß akademisch gelehrt, sondern auch praktisch geübt werden.

Der Verwaltungsbeamte soll mehr als jeder andere Staatsangestellte „modern" sein und — womöglich bis an das Ende seiner Dienstzeit — auch „modern" bleiben. Das beste Mittel zur Bekämpfung der „Verknöcherung" ist nach meiner Ansicht das Reisen und ich möchte daher das Reisen, insbesondere in das Ausland, geradezu (aus Staatsmitteln) subventionieren. Denken Sie doch daran, meine Herren, daß die meisten Verwaltungsbeamten jahraus jahrein in engen Verhältnissen leben müssen, fern vom kräftig pulsierenden Leben der Großstadt, fern vielleicht von jeder höheren geistigen Anregung. Ist da nicht die Gefahr gegeben, daß sich auch der Gesichtskreis immer mehr einenge? Braucht der Beamte nicht etwas, was ihn aufnahms-, hingebungs-, begeisterungsfähig erhält? Braucht er nicht wenigstens eine schöne Erinnerung aus nicht zu ferner Zeit, einen Hoffnungsstrahl, kurzum Imponderabilien, die ihn vor Versumpfung retten? Jede Reise wird da ihre gute ideale Wirkung üben, ob sie den Beamten nun nach Italien, Bayreuth oder in die Alpen führt. Ich würde eine größere Anzahl jährlicher Reisestipendien gegen die Verpflichtung systemisieren, daß die Empfänger Berichte über dienstliche Studienreisen erstatten. Ich glaube kaum, daß die Verwaltung aus diesen Berichten allein großen Nutzen ziehen könnte, der Vorteil würde eben hauptsächlich in der Entwicklung und Erhaltung von Qualitäten zu suchen sein.

Wenn ich früher von einer ständigen Übernahme eines Teiles der Revisionsarbeiten seitens der Stellvertreter der Amtsleiter gesprochen habe, so dachte ich selbstverständlich nicht daran, den Stell-

vertretern ein selbständiges Entscheidungsrecht in dem Maße einzuräumen, wie es etwa die Bezirksgerichtsadjunkten besitzen. Der Revision des Stellvertreters wäre vielmehr nur ein Teil jener, allerdings zahlreichen Agenden anzuvertrauen, welche erfahrungsgemäß unbedenklich sind. Dem Amtsleiter wie auch dessen Stellvertreter wäre es zur besonderen Pflicht zu machen, bei der Durchsicht des Einlaufes, beziehungsweise der bearbeiteten Stücke, die bedenklicheren und wichtigeren auszuscheiden und sie der Revision des ersteren vorzubehalten.

Ich halte nämlich dafür, daß der Amtsleiter nur so viele Akten unterschreiben soll, als er wirklich gründlich durchsehen kann, während den Rest der Stellvertreter zur genauen Durchsicht und Fertigung mit seinem eigenen Namen zu übernehmen hätte (Zustimmung).

Nach meiner Ansicht wäre der ideale Zustand der, daß die unteren Ämter ebenso gründlich und gut arbeiten, wie die oberen. Diesem wohl unerreichbaren Ziele kann man nur nahe kommen, wenn auch bei den ersten Instanzen die Möglichkeit gegeben ist, daß alle Arbeiten bei der Revision sorgfältigst überprüft werden. Dies kann aber bei einer großen Bezirkshauptmannschaft ein Mensch, und wäre er der tüchtigste, nicht allein besorgen (ebensowenig als es der Minister, der Statthalter oder der Bezirksrichter kann), wenigstens nicht für die Dauer, weil er auch bei vollkommener Aufreibung, bei vollem Aufgehen in dem reinen Schreibtischdienst in unüberwindliche Rückstände kommen würde (Zustimmung). —

D. Einführung zeitgemäßer Neuerungen, Verbesserungen, Vereinfachungen in der formalen Behandlung der Akten im weitesten Sinne des Wortes, behufs Beseitigung aller gegenwärtig im inneren Dienste bestehenden Reibungswiderstände und Ermöglichung einer möglichst raschen und gründlichen Amtierung, also Einführung einer guten Amts- und Kanzleiordnung, Ausbildung und Vereinheitlichung des Formularienwesens, Lieferung eines einheitlichen dauerhaften, von einer Ministerialkommission zu prüfenden Amtspapieres (von Amts wegen), Einführung aller möglichen mechanischen Behelfe (Stenographie, Schreibmaschinen, Typendruck, Stampiglien, Durchschreibe-, Juxtabücher und dergleichen).

E. Regelung des Pauschalwesens, wobei der Grundsatz zur Anwendung gelangen müßte, daß alle Arbeitskräfte und Amtsbehelfe vom Staate und nicht aus dem Pauschale bezahlt werden müßten.

F. Regelung des Kommissionskostenwesens nach dem Grundsatze, daß die Parteien zur Tragung der Kosten nur dann heranzuziehen wären, wenn sie ausdrücklich um Abhaltung der vom Gesetze nicht vorgeschriebenen, Kommission angesucht, oder — aber nur unter ganz bestimmten Voraussetzungen — wenn sie die auswärtige Amtshandlung durch eigenes Verschulden veranlaßt hatten.

Die übrigen Kommissionskosten wären vom Staate zu tragen und von den Steuerämtern anzuweisen. Zur Deckung dieser Auslagen könnte man vielleicht eine mäßige Erhöhung gewisser Stempelgebühren einführen.

G. Einführung von häufigen und gründlichen Amtsinspektionen (ich denke daran, daß jedes Amt im Jahre wenigstens zweimal inspiziert werden müßte), und zwar nicht bloß durch geeignete, vom Ministerium des Innern zu bestellende Organe der Landesstelle, sondern auch — wegen der Einheitlichkeit des Dienstes — durch ständige, dem Status des Ministeriums des Innern angehörende Ministerialinspektoren.

H. Die „Studien" behandeln auch die Frage der Vereinheitlichung des Status der Verwaltungsbeamten. Ich halte diesen Gedanken nicht bloß für ausgezeichnet (und zwar aus verschiedenen Gründen), sondern auch für durchführbar. Ich erlaube mir diesfalls anzuregen, jenen Beamten, welche eine zweite oder dritte Dienstsprache beherrschen, für jede dieser Sprachen „Sprachenzulagen" zu gewähren.

Ich komme nun zum zweiten Punkte meiner Erörterungen, zur

Verwaltungsorganisation.

In dem von mir früher angeführten Vortrage hatte ich behufs Beseitigung der Mängel der Gemeindeverwaltung und der Nachteile der doppelten (Staats- und Landes-) Verwaltung vorgeschlagen:

Die Aufstellung verschiedener Gemeindeordnungstypen (in Sachsen bestehen deren vier), je nach der Bevölkerungszahl und der Leistungsfähigkeit der Gemeinden; sohin Abnahme eines Teiles des jetzt den Gemeinden zufallenden Wirkungskreises (hier schalte ich ein, daß auch die deutschen Gemeindegesetzgebungen den Unterschied zwischen dem „selbständigen" und „übertragenen" Wirkungskreise nicht kennen) und Überweisung an die „Bezirksausschüsse" und in höherer Instanz „Kreisausschüsse" einerseits und an die Bezirkshauptmannschaften und Kreishauptmannschaften andrerseits. Ich habe damals ausdrücklich hervorgehoben, daß diese Ausschüsse ähnlich wie die Bezirksschulräte unter Vorsitz des Bezirks-, beziehungsweise Kreishauptmannes zu tagen hätten und daß sie auch (ebenfalls nach deutschem Muster) in gewissen, taxativ aufszuzählenden Fällen des staatlichen Wirkungskreises zu hören wären.

Ich empfahl weiters, der Bachschen Organisation der Verwaltungsbehörden sich wieder zu nähern, das ist einerseits Einführung einer detaillierteren Staatsverwaltung (durch Vermehrung der Bezirkshauptmannschaften), andrerseits Dezentralisation der Landesbehörden durch Errichtung von Kreishauptmannschaften.

Endlich (es gehört zwar das nicht zu dieser Gruppe) schlug ich die Einführung des Mandatsverfahrens vor, wobei ich

erwähnte, daß nach meinen Erhebungen bei den deutschen Verwaltungsbehörden über 90% der Straffälle mittels „Strafverfügungen" (Strafmandaten) abgetan werden. Im großen und ganzen nehmen auch die „Studien" die gleichen Standpunkte ein.

Hierzu bemerke ich noch folgendes:

1. Die „Studien" denken nicht daran, den Gemeinden den ganzen Wirkungskreis, etwa die ganze Lokalpolizei, abzunehmen und ihn auf Bezirksamt und Bezirksausschuß aufzuteilen, wie dies kürzlich einer der Herren Vorredner angenommen hat. Sie sagen ausdrücklich, Seite 25, Mitte: „**Insoweit** bei der Regelung des Wirkungskreises der Gemeinde Verwaltungsaufgaben derselben abgenommen werden, ist zu unterscheiden zwischen Aufgaben, welche materielle Leistungen in sich schließen, und solchen Aufgaben, die eine behördliche Tätigkeit bedingen. Die ersteren wären, sofern sie nicht vom Staate oder den Ländern übernommen werden, den neu zu bildenden Bezirken zu übertragen, die letzteren in die Kompetenz der staatlichen Behörden einzubeziehen. Da bei der Besorgung dieser Geschäfte die Verfügung über lokale Organe nicht wird ganz entbehrt werden können, wären die Gemeindevorsteher und eventuell an deren Stelle andere Organe in der Gemeinde durch das Gesetz zu verpflichten, in bestimmten, taxativ aufzuzählenden Fällen die staatliche Verwaltung zu unterstützen."

Es wäre übrigens nach meiner Ansicht weder möglich noch auch anstrebenswert, den Gemeinden ihren ganzen bisherigen Wirkungskreis abzunehmen. Die Gemeindeautonomie reicht in ihrer historischen Entwicklung außerordentlich weit zurück, und zwar nicht bloß bei den germanischen, sondern auch bei den slavischen und romanischen Völkern. Daß das Recht der Selbstverwaltung sich in dem Volksbewußtsein fest eingewurzelt hat, würde man erst bemerken, wenn man an den Versuch einer radikalen Einschränkung schreiten würde (Zustimmung).

Ich will davon ganz absehen, daß ein solches Unternehmen als ein verhängnisvoller Rückschritt gebrandmarkt werden würde; ich halte es auch dafür.

Ich glaube, daß eine derartige Maßnahme mit Rücksicht auf die besondere Art der österreichischen Volksstämme auch gar nicht wünschenswert ist. Die österreichischen Völker sind gewiß vielfach mehr als ihre umliegenden Nachbarn infolge historischer Entwicklung, geographischer Lage (größtenteils gebirgiges Binnenland), nationaler Schwierigkeiten und — last not least — einer Jahrhunderte alten Bevormundungspolitik der Regierung unselbständiger, energieloser geworden als ihre Nachbarn, es fehlt ihnen die ökonomische und auch staatsbürgerliche Initiative (Beifall).

Eine weise, weitblickende Regierungspolitik muß daher bestrebt sein, diese Mängel zu bekämpfen.

Dazu wird in erster Linie wohl auch die Beibehaltung eines gewissen Maßes von Selbstverwaltungsrecht (wie gesagt, abgestuft nach Größe und Leistungsfähigkeit der Gemeinden), das zielbewußt im Laufe der Zeit erweitert werden müßte, beitragen (Beifall).

Im übrigen halte ich den Gedanken der Überweisung eines Teiles jener Aufgaben, „zu deren Besorgung sich die Gemeinden erfahrungsgemäß zu schwach erwiesen haben" (siehe „Studien") auf die Bezirks- und Kreishauptmannschaften (beziehungsweise Bezirks- und Kreisausschüsse, letztere unter Vorsitz eines staatlichen Beamten), auch heute noch theoretisch für ausgezeichnet, praktisch allerdings, mit Rücksicht auf die Kompliziertheit unserer Verhältnisse kaum durchführbar und vielleicht auch nicht durchwegs wünschenswert. Hiezu bemerke ich, daß mir höhere Verwaltungsbeamte in Deutschland wiederholt unter Hinweis auf verschiedene, dort empfundene Schwierigkeiten gesagt haben: „Sind Sie nur froh, daß Sie die „Ausschüsse" in Österreich nicht haben!"

2. Auch ich bin mit Herrn Professor Bernatzik der Ansicht, daß auf die Kreishauptmannschaften der größte Teil des Wirkungskreises der Landesstellen überzugehen hätte und daß diesen sohin nur die Bedeutung der preußischen Oberpräsidien zukäme.

3. Ich hielte es für außerordentlich kostspielig und auch gar nicht nötig, ja aus verschiedenen Gründen, insbesondere der Gefahr überflüssiger Vielregiererei, für bedenklich, am Sitze jedes Gerichtsortes ein politisches Bezirksamt zu errichten.

Wie ausländische Muster beweisen, könnte auch bei größerer staatlicher Detailverwaltung — unter der Voraussetzung entsprechender Ausstattung und Einrichtung — eine Bezirkshauptmannschaft bis zu etwa 80.000 Seelen noch vorzüglich verwaltet werden können.

Ich verweise beispielsweise darauf, daß von den 27 sächsischen Amtshauptmannschaften 2 etwas über 50.000, 9 von 60.000 bis 100.000, 15 von 100.000—130.000 und 1 (Zwickau) 250.000 Einwohner zählen.

In den übrigen deutschen Staaten bestehen ähnliche Verhältnisse.

In Österreich hatten nach einer von mir im Jahre 1903 gemachten Zusammenstellung 7 Bezirkshauptmannschaften bis zu 20.000 Einwohner, 52 von 20.000—40.000, 97 von 40.000—60.000, 136 von 60.000—90.000, 41 von 90.000—120.000 und 16 über 120.000 Einwohner.

Die Bevölkerungszahlen der österreichischen Bezirkshauptmannschaften sind daher im Durchschnitte bedeutend niederer als die der reichsdeutschen politischen Behörden erster Instanz, wobei allerdings für Österreich der im allgemeinen größere Flächeninhalt der Bezirke erschwerend in Betracht kommt. Ich fürchte auch, daß man bei einer bedeutenden Vermehrung der politischen Behörden erster In-

stanz nicht mehr die Mittel für eine entsprechende Einrichtung und Ausstattung hätte.

Man würde dann eigentlich nur den Nachteil haben, jährlich um viele Millionen mehr dafür auszugeben, daß man statt 350 vielfach ungenügend dotierter Bezirkshauptmannschaften etwa 1000 schlecht dotierter und daher auch schlecht funktionierender Bezirksämter hätte. Dieser Erfolg wäre wohl teuer erkauft.

Ich halte aber dafür, daß eine genügende Anzahl guter Bezirkshauptmannschaften einer zu großen Anzahl schlechter Bezirksämter vorzuziehen ist (Zustimmung).

Ich kann daher nur einer allmählichen Errichtung neuer Bezirkshauptmannschaften durch Abgrenzung von den allzu großen, die hauptsächlich auf Böhmen, Mähren und Galizien entfallen, das Wort reden.

Dagegen würde ich dringendst empfehlen, daß man alle politischen Behörden erster Instanz (ohne Ausnahme) in jeder Beziehung bedeutend besser einrichte und dotiere als bisher.

Man kann ja unter dieser Voraussetzung die Bestimmung treffen, daß an den auswärtigen Gerichtsorten oder auch an anderen Orten des Bezirkes alle 14 oder alle 8 Tage Amtstage stattfinden, bei welcher Gelegenheit auch die Bezirksausschüsse, wenn sie überhaupt ins Leben treten sollten, zu tagen hätten, und es wäre sehr zu erwägen, ob es nicht in Bezirken mit großen Ausdehnungen und schlechten Bahnverbindungen, zum Beispiel in Gebirgsbezirken mit guten Straßenverbindungen, nicht zweckmäßig wäre, den politischen Behörden erster Instanz, ebenfalls nach ausländischem Muster, ständige Amtsfuhrwerke, vielleicht Automobile, zur Verfügung zu stellen. (Die Erfahrungen, die man bei der oberösterreichischen Statthalterei mit einem Amtsautomobil gemacht hat, sind gewiß nur aufmunternd.) Die bezüglichen Anschaffungs-, Erhaltungs- und Amortisationskosten wären an sich schon viel geringer, wie die Errichtung der kleinsten bezirkshauptmannschaftlichen Expositur, geschweige denn eines genügend dotierten Bezirksamtes. Ein großer Teil dieser Kosten könnte übrigens bei einer Regelung des Kommissionskostenwesens hereingebracht werden. (Ich mache hier nur noch auf die unentgeltliche Abgabe militärischer Dienstpferde (guter Wagenpferde) in die Privatbenützung aufmerksam.) Im übrigen mangelt mir die Zeit, meine Vorschläge heute näher auszuführen.

Ich bin nun beim dritten Punkte meiner Ausführungen angelangt, bei der

Verwaltungsgerichtsbarkeit,

den ich mit Rücksicht auf die erschöpfenden Ausführungen meiner geehrten Herren Vorredner füglich übergehen könnte.

Ich will nur kurz erwähnen, daß auch ich mich seinerzeit für die Teilung der eigentlichen Verwaltung von der Verwaltungsrechts-

pflege ausgesprochen und daß ich daran gedacht hatte, die Verwaltungsgerichtsbarkeit in allen Instanzen einem Status eigener, besonders qualifizierter Verwaltungsgerichtsbeamten, das ist Richtern, zu übergeben. Diesen Standpunkt habe ich, insbesondere nach der Lektüre der Lemayerschen „Apologetik", verlassen.

Ich glaube, daß der angestrebte Zweck, Beschleunigung des Verfahrens, durch die in den „Studien" geplante Einschränkung des Instanzenzuges auf zwei Instanzen für alle Verwaltungsangelegenheiten, in genügendem Maße erreicht werden wird.

Für diejenigen, welche dem preußischen System (Kasuistik) gegenüber dem österreichischen (Generalklausel) den Vorzug geben, will ich darauf hinweisen, daß ersteres sogar in Preußen seine Gegner hat.

Der von mir früher erwähnte verwaltungsrechtliche Schriftsteller Graf Hue de Grais gibt zum Beispiel dem österreichischen Prinzip den Vorzug (siehe sein Handbuch der Verfassung und Verwaltung in Preußen, 16. Auflage, Berlin 1904, Seite 74 und 75).

Ich eile nun zum Schlusse meiner Ausführungen, mit denen ich Sie wohl schon zu lange aufgehalten habe.

Es ist zweifellos das außerordentliche Verdienst der „Studien", ein Verdienst, das in der Öffentlichkeit noch viel zu wenig anerkannt wird, daß sie die Frage der Verwaltungsreform in so freimütiger erschöpfender und zutreffender Weise behandelt haben.

Wie ja auch hier erörtert wurde, türmen sich der Durchführung einiger Programmpunkte ganz gewaltige Hindernisse entgegen.

Nach meiner Ansicht müßte man sich bei weiterer Verfolgung des Planes an den Bismarckschen Grundsatz halten: „Das große Ziel im Auge behalten und danach mit allen Kräften streben, es aber nicht verabsäumen, die kleineren, sich unterwegs bildenden Vorteile mitzunehmen."

In unserem Falle wäre das Ziel nicht eine gute, sondern die für unsere Verhältnisse denkbar beste Verwaltung und es wäre verhängnisvoll, diesem Ziele mit Überstürzung zuzustreben (Beifall).

Zunächst wäre dasjenige einzuführen, was kaum einem Widerstande begegnen dürfte, das ist die Verbesserung der inneren Amtseinrichtungen, Vermehrung, Schulung und bessere Verwertung des Amtspersonales, Vermehrung der politischen Behörden erster Instanz, Kreiseinteilung, Mandatsverfahren, Reform des Pauschal- und Kommissionskostenwesens.

Mit diesen einfachen Mitteln könnte schon außerordentlich viel gewonnen werden, natürlich auch nicht von heute auf morgen.

Ich verweise darauf, daß es bei den politischen und Schulbehörden Niederösterreichs allein durch Einführung einer zeitgemäßen Dienst- und Kanzleiordnung gelungen ist (es ist dies der vom Statthalter Grafen Kielmannsegg über ministerielle Ermächtigung herausgegebene und nunmehr bei der niederösterreichischen Statthalterei,

dem niederösterreichischen Landesausschusse, der Gemeinde Wien, der Wiener Polizeidirektion, allen niederösterreichischen Bezirkshauptmannschaften, den Bezirkshauptmannschaften Brünn, Grodek, Mürzzuschlag und Voloska, sowie bei mehreren deutschen und, wie ich auch gehört habe, böhmischen Stadtgemeinden in Böhmen und Mähren — wenigstens in seinen Hauptprinzipien — eingeführte „Amtsunterricht"), die mir bekannten ausländischen Ämter bezüglich rascher und präziser Amtierung nicht bloß zu erreichen, sondern zum Teil zu übertreffen, wobei die endgültige Austragung der Angelegenheiten gleichfalls wesentlich beschleunigt, die Qualität der Arbeiten verbessert wurde.[7])

Dieses Ergebnis wurde in den letzten Jahren wiederholt kommissionell festgestellt.

Neben dieser „kleinen" Aktion könnte an die Anbahnung der „großen" geschritten werden. Zunächst wäre eine Kommission berufener Persönlichkeiten (Gelehrte, Abgeordnete, Beamte) damit zu betrauen, alle übrigen bezüglich der Organisation noch in Betracht kommenden Fragen (insbesondere die die Gemeinde und autonome Landesverwaltung betreffenden) einem gründlichen theoretisch und praktischen Studium zu unterziehen (ich denke insbesondere auch an Studienreisen nach Frankreich, England und der Schweiz).

Endlich, und das ist wohl die Hauptsache, die zwar in den „Studien" beleuchtet, merkwürdigerweise aber in der gegenwärtigen Diskussion nicht eingehender behandelt wurde, müßte die Reform der übrigen (materiellen) Verwaltungsgesetze in Angriff genommen werden (Beifall), eine Arbeit, die, wenn sie gut werden soll, allerdings ein Menschenalter in Anspruch nehmen könnte.

Es müßte nämlich der ganze Komplex unserer Verwaltungsgesetzgebung einer gründlichen Durchsicht und Verbesserung in der Richtung unterzogen werden, daß nicht bloß in formaler Beziehung alles Unklare, alles Entbehrliche, Umständliche, Komplizierte, sondern auch in materieller Beziehung der Geist überflüssiger und lästiger Bevormundung, der unsere Vorschriften noch zum großen Teile durchweht, gründlich ausgemerzt werde (Großer Beifall).

Ich verweise nur beispielsweise von neueren Gesetzen auf die die Bevölkerung und die Behörden mit einem ganz unnötigen Ballast von umständlichen und schwierigen Arbeiten belastende Unfall- und Krankenversicherung — nebenbei bemerkt, würde ich es für zweckmäßig halten, die ganze Versicherung zu verstaatlichen und in Form einer pauschalierten ehrlichen Steuer einzuheben (bedeutende Kosten-

---

[7]) Inzwischen wurde bekannt, daß die wesentlichen Bestimmungen des Amtsunterrichtes auch beim deutschen Landesschulrat in Prag, bei der Statthalterei und dem Landesschulrate in Triest, endlich bei den pol. Behörden in Kroatien demnächst eingeführt werden sollen.

und Zeitersparnis) — von älteren Normen auf die Paß- und Meldevorschriften, auf Preßgesetz, Vereins- und Versammlungsgesetz, Polizeiaufsicht, 1854er Verordnung usw.

Als fester Leitstern müßte der Grundsatz vorschweben, daß in der Verwaltung die Ausübung lästigen Zwanges, der Bevormundung des einzelnen nur insoweit Platz greifen dürfe, als dies im wohlverstandenen allgemeinen Interesse unbedingt notwendig ist (Lebhafter Beifall).

Und nun, meine Herren, werden Sie vielleicht auch mir vorhalten, daß ich das Bild unserer Verwaltung in düsteren Farben gehalten habe. Um diesem Vorwurfe zu entgehen und wahr zu bleiben, muß ich meiner Skizze noch zwei Lichter aufsetzen, die allerdings höchst erfreulich wirken müssen: ich verweise einerseits auf unsere herzensgute und leicht zu behandelnde Bevölkerung (ich habe alle Nationalitäten unseres herrlichen Vaterlandes im Auge) (Beifall), andrerseits — ich habe ja das bereits früher getan — auf die ausgezeichneten Anlagen, die ein großer Teil unserer Verwaltungsbeamten von Haus aus mitbringt.

Meine Herren! Noch ist der Geist in den österreichischen Verwaltungsbeamten nicht ausgestorben, der gute Geist, den Maria Theresia den Kreishauptleuten einhauchte, welche sie zum „Schutze der Untertanen" bestellt hatte (Lebhafter Beifall).

Hätte ich noch Zeit, so könnte ich Ihnen von diesem Geiste einige herrliche Proben mitteilen — aus dem Tagebuche meines Urgroßvaters Waldstätten, der zu Anfang des vorigen Jahrhunderts Kreishauptmann im Viertel unterm Manhartsberg war.

Soviel natürliches Wohlwollen und Entgegenkommen auf beiden Seiten, soviel Talent, Fleiß, Verständnis, inneres Interesse und Hingebung seitens der Beamten aller politischen Instanzen wie bei uns in Österreich, habe ich auch bei der besten ausländischen Verwaltung nur ganz selten angetroffen. Entlasten sie die Landesstellen, entlasten sie den Bezirkshauptmann und die Juristen von der untergeordneten Schreibtischarbeit, schaffen sie zweckmäßigere Gemeindeordnungen, räumen sie gründlich auf mit dem Schlendrian — und unsere Verwaltung wird vielleicht die beste der Welt werden (Lebhafter Beifall).

Wenn ich nun nochmals die gewaltige Arbeit überblicke, die sich vor uns auftürmt, so kann ich nur hoffen, daß alle, die zur Mitwirkung an diesem Werke berufen sind, auf jener ethischen Höhe stehen werden, von der aus sie dem raschen Erfolge des Augenblickes den späteren, aber wertvolleren Dank der Geschichte vorziehen werden.

Mit diesem Wunsche, der heiß aus der Tiefe meines Herzens strömt, schließe ich meine Ausführungen.

* * *

Regierungsrat Dr. Karl Brockhausen:

Bevor ich in eine kritische Betrachtung der vom Ministerium des Innern herausgegebenen „Studien über die Reform der inneren Verwaltung“ eingehe, möchte ich, um einer falschen Auffassung meines Gesamturteils vorzubeugen, vorausschicken, daß ich diese Studien als ein außerordentlich dankenswertes und, wie ich hoffe, erfolgreiches Ereignis im österreichischen Verwaltungsleben betrachte. Selten sind die Schäden der Verwaltung von autoritativer Stelle mit so viel Freimut und Wahrheitsliebe der Öffentlichkeit bekannt gegeben worden. Und wenn ich auch nicht in der Lage bin, den konkreten Reformvorschlägen in allen Punkten beizupflichten, so ist doch schon die Tatsache, daß diese Vorschläge gemacht wurden und daß sie so umfassend sind, freudig zu begrüßen.

Der Ruf nach Reformen wird immer gerne gehört. Jeder ist bereit, Reformen vorzunehmen bei anderen. Wenn der Ruf von unten ertönt, von den Niederungen des Lebens, so kann man sicher sein, gemeint sei eine Reform am Haupte. Wenn der Ruf von oben herkommt, dann ist wahrscheinlich gemeint — eine Reform an den Gliedern.

Unsere Reformstudien gehen vom Ministerium aus; begreiflicherweise sitzt also das mit soviel Freimut geschilderte Übel tief unten. Am ärgsten wird es sich finden in der Gemeinde, aber auch in der Bezirks- und selbst in der Landesverwaltung. Vom Ministerium selbst ist nicht die Rede.

Sollte nicht die Einrichtung des Ministeriums selbst einer Reform bedürftig sein? Ich vermute. Vor einigen Jahren hatte ich die Ehre, von dieser Stelle über Organisation und Instanzenzug der politischen Behörden zu sprechen und Reformvorschläge zu erstatten. Damals beklagte ich den Mangel von Fachabteilungen und Spezialistentum im Ministerium des Innern. Derselbe Übelstand besteht auch heute. Es sei mir gestattet, ein paar Sätze des damaligen Vortrages zu zitieren.

„Bei der Bezirkshauptmannschaft kommen die verschiedensten Angelegenheiten zusammen in den Händen weniger Personen. Im Laufe eines Tages kommt der Beamte in die Lage, nach einander zu entscheiden: über Gewerbe-, Ehe-, Heimat-, Matriken-, Gemeinde-, Waffen-, Tierseuchen-, Paß-, Sanitäts-, Vereins-, Versammlungsangelegenheiten ꝛc. Hier kann eine tiefe Gesetzesinterpretation, ein gründliches Studium der Normen, kurz eine Spezialbildung für alle diese Fächer kaum erwartet werden, und eine Revisionsmöglichkeit ist schon aus diesem Grunde unbedingt geboten. Diese gewährt zunächst die Landesstelle, wo diese zahlreichen Fächer in Departements nach sachlichen Gesichtspunkten gruppiert sind und eine Arbeitsteilung stattfindet. Nun sollte man meinen, wenn die Sache von da an das Ministerium des Innern gelangt, so werde eine noch feinere Arbeitsteilung stattfinden! Gerade das Gegenteil findet statt.“ Gerade

hier herrscht in der Hauptsache eine historische, eine Kronlandsein-teilung, nicht, wenigstens in der Hauptsache nicht, eine solche nach Verwaltungsmaterien.

Nun deuten unsere „Studien" an, daß die Statthalterei vieler ihrer bisherigen Aufgaben entkleidet wird, zu Gunsten der Kreise. Wenn damit die Fachdepartements und das Spezialistentum bei den Landesstellen vermindert werden, in den künftigen Kreisen aber werden wir beides ebensowenig wieder finden, wie jetzt bei den Bezirkshauptmannschaften. Dann aber ist es um so wichtiger, der-artige Einrichtungen beim Ministerium zu finden, soll nicht das Fachwissen in der österreichischen Verwaltung überhaupt seine Stätte verlieren. Daher muß gerade jetzt bei einer geplanten Reform der inneren Verwaltung das Ministerium des Innern in diese Reform-pläne einbezogen werden.

Von den zahlreichen Reformprojekten dürfte am leichtesten durch-führbar sein jenes, welches die Fortbildung der Verwaltungsbeamten trifft. Von dem will ich daher an erster Stelle sprechen.

Es soll eine neuerliche Prüfung für die höheren Stellen ein-geführt werden. Es war mir bisher nicht zum Bewußtsein gekommen, daß der Mangel an Prüfungen bei uns so groß sei, daß gerade hier eine Abhilfe dringend erscheint. Nach der Matura 3 Staats-prüfungen, 3 Rigorosen und 1 praktisch-politische Prüfung erscheinen mir nicht wenig. Dabei ist zu berücksichtigen, daß gerade das letzte Dezennium insoferne gegen früher eine Vermehrung der Prüfungen gebracht hat, als die Rigorosen nicht mehr die Staatsprüfungen er-setzen. Da die Finanzprokuratur ein bis zwei Prüfungen mehr als die übrigen Behörden aufzuweisen hat, so müßte die Prokuratur eigentlich die klügste aller Behörden sein.

Gewiß liegt dem Reformprojekte ein sehr gesunder Gedanke zu-grunde. Auf Seite 17 heißt es: Ob und inwieweit der Beamte nach Ablegung der praktischen Prüfung späterhin noch für eine Er-weiterung und Vertiefung seines Fachwissens und seiner allgemeinen Bildung sorgen soll oder nicht, ist seinem freien Willen über-lassen.

Es ist ganz richtig: Der junge Mann mit 25—26 Jahren soll sein Fachwissen nicht für abgeschlossen erachten und glauben, er brauche nur mehr Akten zu erledigen und zu avancieren. Fraglich ist es nur, ob gerade durch die Form einer Prüfung die wünschens-werte Anregung zur Fortbildung gegeben werden soll.

Die Studien lassen die Frage offen, ob diese Prüfung als eine allgemeine oder eine Spezialprüfung gedacht sei. Als allgemeine, alle Gegenstände der politischen Verwaltung umfassende Prüfung bedeutet sie, noch einmal 10.000 Seiten Mayerhofer durchnehmen und das scheint mir eine wesentliche Herabsetzung des geistigen Niveaus. Als Spezialprüfung vertritt sie einen ganz gesunden Ge-danken, niemand soll Fachreferent werden, der nicht in einer fachlichen

Arbeit seine spezielle Befähigung außerordentlich erwiesen hat. Wer aber soll denn Prüfer sein? Von wenigen Ausnahmen abgesehen, der Fachreferent über seine jüngeren Fachkollegen. Vielleicht der Departementschef, der selbst alt geworden, den neuesten Erscheinungen der Literatur und des Lebens fern steht? Da würde ich schon jene schriftlichen Arbeiten vorziehen, von denen sich die Studien ein so schätzbares Material erwarten. Mir erscheint die Einführung einer Hofratsprüfung, wie ich sie nennen möchte, wie ein Mißtrauen der Verwaltung gegen sich selbst, dahin gehend, daß sie nicht in der Lage sei, wissenschaftliche Arbeiten auf fachlichem Gebiete anders als im Wege einer Prüfungskommission zu würdigen.

Aber wie immer diese Prüfung aussehen wird, ob sie eine allgemeine oder eine Spezialprüfung ist, ihr nächster Effekt wird der sein: die jetzige praktische Prüfung, von welcher die Studien ziemlich despektierlich sprechen, wird noch mehr herabgedrückt werden. Da wird man jeden durchkommen lassen im Hinblick auf die künftige Hofratsprüfung.

Wir hören von einem Lande mit immer sich erneuernden Prüfungen. Wie ist man in China zu der großen Zahl von Prüfungen gekommen, welche der Mandarine ablegt. Auch da ist ihre Zahl schwerlich an einem Tage bestimmt worden. Ich denke mir die Sache so: vielleicht hat auch dort ein Minister des Innern Studien zur Reform der inneren Verwaltung angestellt und ist dabei zu dem Resultate gekommen, daß eine neue Prüfung erwünscht sei und 500 Jahre früher haben ähnliche Reformbestrebungen einen ähnlichen Plan gezeitigt. China ist ein altes Land und so erklärt sich vielleicht die Zahl von 10 bis 20 Prüfungen. Wir sind noch jung und können es mit der Zeit auch dahin bringen.

Auch über die jetzt bestehende praktisch-politische Prüfung möchte ich ein Wort verlieren. Die Studien behandeln sie sehr schlecht und messen ihr wenig Wert bei. Ich glaube mit Recht, sie ist eine Geheimprüfung und ich habe mir sagen lassen, daß bei manchen Kandidaten die Sorge der Kommissäre, wie die Prüfung zu einem guten Ende zu führen sei, größer ist als die des Kandidaten selbst. Mich wundert, daß die Studien gerade diese Prüfung nicht reformieren wollen. Ja sie wird geradezu verschlechtert. Vom Tage ihrer Ablegung bestimmt sich der Rang des Kandidaten und so wird der junge Mann in die Prüfung hineingehetzt, anstatt sich sorgfältig für sie vorzubereiten.

Ein besonderes Bedenken habe ich gegen den Satz auf S. 34: „Mit der entsprechenden Ablegung der Prüfung erhält der Kandidat einen Anspruch auf seine sofortige definitive Anstellung in der 10. Rangsklasse.“ Das klingt äußerst human. Ich frage mich nun: Hat unser Staat wirklich die Geldmittel, um eine gut abgelegte Prüfung mit lebenslänglicher Anstellung von zirka 3000 K angefangen zu belohnen? Freilich wird die Sache in der Praxis ein an-

deres Gesicht bekommen. Stellen wir uns vor, der Statthalter von Böhmen oder Galizien berichtet zu Weihnachten dem Minister: Ich bin in der glücklichen Lage zu berichten, daß in den letzten Wochen 10 Konzeptspraktikanten mit außerordentlichem Erfolge die praktisch-politische Prüfung abgelegt haben. Ich bitte mir vom 1. Jänner an 30.000 K für diese Konzipistenstellen anzuweisen. — Was wird die Antwort sein, die sofortige Anweisung von 30.000 K? Ich glaube, man wird ihm antworten: Ich bitte, in Hinkunft nicht mehr Praktikanten zuzulassen, als voraussichtlich durch Erledigung von Konzipistenstellen ohne Überschreitung des bestehenden Präliminars besoldet werden können, mit anderen Worten ein strikter numerus clausus angegeben.

Damit wird die Frage, wer künftig dem Staate dienen darf, bei der Bitte um Zulassung zur Konzipistenpraxis bereits ziemlich definitiv erledigt. Also in einem Zeitpunkte, wo man von dem Bewerber nichts weiß, als welcher Leute Kind er ist und wie seine Staatsprüfungszeugnisse aussehen. Sie werden mir vielleicht antworten, es schadet nicht, wenn nur Leute mit ausgezeichneten Staatsprüfungen aufgenommen werden. Dennoch scheint es mir bedenklich, wenn in Hinkunft ein normales Staatsprüfungszeugnis ohne Auszeichnungen gleichbedeutend wirkt mit dem Kalkul: „Unfähig zum Staatsdienste". Damit wird notwendigerweise der Wert des Prüfungskalkuls herabgedrückt. Man wird gute und ausgezeichnete Noten dem Kandidaten geben müssen, welcher die persönliche Eignung zum Staatsdienste vor der Kommission nachgewiesen hat und ein einfaches „genügend" wird weniger bedeuten wie jetzt. Der Effekt aber wird sein, daß gewisse besonders protegierte Bewerber, trotz zahlreicher Vormerkungen auf alle Fälle durchdringen werden.

Ich erblicke daher in diesem so menschlich erscheinenden Vorschlage das Gegenteil von dem was gewünscht wird, keine Hebung, sondern eine Verschlechterung der Verwaltung. Statt die Verhältnisse zu petrifizieren oder die Protektion geradezu zu einem unumgänglichen Erfordernis für den Eintritt zu machen, würde ich eine gewisse Beweglichkeit vorziehen: eine ziemlich large Zulassung zur Praxis, die noch gar keinen Anspruch auf Anstellung gibt. Ich würde wünschen, daß der Praktikant in den ersten Jahren seiner Diensttätigkeit auf mindestens ein Jahr beurlaubt wird, um sich auswärts umzusehen, sei es in Banken, Versicherungsanstalten, auswärtiger Verwaltung usw. Es ist ein unseren Reformvorschlägen geradezu entgegengesetztes Prinzip.

Mein Hauptbedenken richtet sich gegen die in den Reformprojekten vorgeschlagene Behandlung der Gemeinde. Richtig ist: sie hat manche Erwartungen nicht erfüllt, die an ihre Befreiung von staatlicher Bevormundung geknüpft wurden. Die „Studien" behandeln diese unterste Stelle besonders schlecht: sie sei nicht objektiv, lasse sich von Politik beeinflussen, Partei und Cliquenwesen herrschen dort, die Minoritäten seien schutzlos. Überdies seien die Gemeinden

schwach, sie führen eine Doppelverwaltung neben der des Staates, die Staatsaufsicht sei ungenügend und die autonome Aufsicht besonders in Geldsachen nahezu wertlos.

Dem will unsere Reform begegnen durch drei Mittel: 1. soll der Unterschied zwischen selbständigem und übertragenem Wirkungskreis verwischt werden oder genauer gesagt, der selbständige soll ganz aufhören, 2. die wichtigeren Aufgaben sollen den Bezirken und Kreisen zufallen, 3. der Bürgermeister soll Staatsorgan werden, und zwar besoldetes Staatsorgan.

Die Bedeutung dieser Reform ist durchsichtig. Sie wollen nicht die schwache Gemeinde stark machen, sondern sie noch mehr schwächen. Die Gemeinde soll, soweit sie überhaupt fortbesteht, zu einer Staatsanstalt unterster Ordnung herabgedrückt werden. Angenommen die Gemeinde besitze alle jene schlechten Eigenschaften, welche die Studien ihr vorwerfen, sollen wir sie deshalb zum alten Eisen werfen, sie in der hierarchischen Ordnung der Staatsorgane aufgehen lassen? Ich würde einen anderen Schluß vorziehen: Wenn die Gemeinde reformbedürftig ist, so reformiere man sie.

Um dies zu beweisen, müßte ich eigentlich alle Mängel der bestehenden Gemeindeordnung darstellen und ihre Reformfähigkeit nachweisen; das würde zuweit führen. Statt vieler Beispiele beschränke ich mich auf eines.

Als in den Sechzigerjahren die Gemeindefreiheit mit ungeheuerem Enthusiasmus begrüßt wurde, da wurde zugleich die Gemeindeordnung mit ebensolchen Leichtsinn aufgebaut. Alle Bestimmungen waren hypnotisiert, nur auf den einen Gesichtspunkt gerichtet, die Gemeinde von dem Drucke unerträglicher staatlicher Bevormundung zu befreien. Alles andere wurde diesem einen Hauptgedanken gegenüber vernachlässigt. Insbesonders vergaß man, daß die Gemeinde das lokale Zusammenleben von Menschen in einem örtlich begrenzten Bezirk bedeute. Nur so ganz beiläufig erfährt man aus dem Reichsgesetz, daß es so etwas wie Gemeindemitglieder überhaupt gibt. Diese Vernachlässigung der persönlichen Grundlage des Gemeindelebens hat merkwürdige Früchte gezeitigt. Als die erste und vornehmste Mitgliedergruppe haben die Landesgesetze die Heimatsberechtigten aufgestellt, zu einer Zeit als das Heimatsrecht sich von der Gemeindeordnung loslöste. Der Heimatsberechtigte braucht nicht in der Gemeinde zu wohnen, noch dort geboren zu sein, noch dort Erwerb und Lebensstellung zu finden, er kann gänzlich gemeindefremd sein und dennoch spielt er ex lege dort die erste Rolle. Umgekehrt sind die Insassen in der Gemeinde, die dort im lokalen Verbande lebenden und am Gemeindeleben aufs äußerste interessierten Personen, die Auswärtigen im Sinne des Gesetzes. Alle faktischen Verhältnisse hat das Gesetz auf den Kopf gestellt und auf diese Mißgruppierung der Personen sind alle Rechtsverhältnisse, das

Wahlrecht, die Verfassung, die Rechte und Pflichten der Mitglieder aufgebaut. Es ist kein Wunder, daß die solchermaßen organisierte Gemeinde nicht ordentlich funktioniert. Ich könnte mit anderen Beispielen diese Behauptung verstärken. Ich wundere mich nicht, daß die Gemeinde, so wie sie ist, schlecht funktioniert, ich wundere mich eher, daß sie überhaupt funktioniert. Sie werden meinen Standpunkt begreifen, wonach ich Reformen vorschlage, welche die Gemeinde bessert, nicht solche, welche sie todschlägt.

Den Standpunkt unserer „Studien" könnte ich nur teilen, wenn die Gemeinde aufhört, ein Lebewesen, eine selbständige Korporation zu sein. Wenn sie degradiert ist zur staatlichen Anstalt, dann allerdings hat die Unterscheidung von eigenem und fremdem Wirkungskreis keine Bedeutung mehr, dann allerdings ist auch der Bürgermeister nur ein mittelbar höchst untergeordneter Anstaltsbeamter; statt des Hauptes einer freien Gemeinde ist er der letzte, untergeordnetste Schreibknecht des Staates. Ich zweifle, daß die Verfasser der Studien, als sie gerade diesen Punkt hervorhoben, um damit einige Ersparnis- und Utilitätsmomente zu motivieren, eine Ahnung hatten, daß die großen Kämpfe der Sechzigerjahre sich um zwei Postulate drehen: eigener Wirkungskreis der Gemeinde, selbständige Stellung des Bürgermeisters. Ich glaube fast nicht, sonst hätte sie beide schwerlich so bagatellmäßig behandelt.

Mir zeigt sich in diesen Vorgängen das bekannte Bild zweier auf- und absteigender Eimer im Ziehbrunnen. Manchmal ist die Autokratie obenauf, manchmal die Selbstverwaltung. Die Mode kann wieder wechseln: vielleicht nach einem Jahrzent schärferer Autokratie sehnen wir uns aus guten Gründen nach Selbstverwaltung. Darum bitte: zerstören wir nicht zu rasch die Stellung der Gemeinde, gerade im deutschen Volksleben hat sie tiefe Wurzeln. Aus ihr ist mehr als einmal ein versumpftes und verknöchertes Staatsleben regeneriert worden.

Allerdings fürchte ich lauter tauben Ohren zu predigen, denn der Moment zum Angriffe gegen die Gemeinde ist nicht schlecht gewählt. Gemeindefreiheit steht gleich jeder anderen Freiheit schlecht im Kurs. In einer Zeit, da Parlament und Landtag sich als arbeitsunfähig erwiesen, hat eine tüchtige Regierung sich ausgezeichnet, aber sofort präsentiert sie ihre Rechnung im autokratischen Sinn und dieser Wechsel wird, fürchte ich, voll honoriert werden. Die übrigen Reformen werden zum Teil an der Macht der Landtage zerschellen, aber die Gemeinde wird man mit Leichtigkeit kurz und klein schlagen. — — Das ist es, was ich dieser Reform zum Vorwurf mache und was ich, ohne alle Details durchzugehen, an einigen Beispielen zeigen wollte. Es geht trotz allen guten Willens ein Zug des Schematisierens durch die Reformvorschläge; man merkt ihre bureaukratische Herkunft. Nicht lebendige Kräfte werden ausgelöst, sondern eine Mechanisierung ver-

sucht. Es ist derselbe Grundgedanke, der in der Vermehrung der Prüfungen sein Heil sucht und an die abgelegten Prüfungen eine Altersversorgung knüpft.

* * *

Statthaltereirat Ritter v. Keller:

Ich habe mir die Frage vorgelegt, als ich den Entwurf der Regierung das erstemal durchstudierte und insbesondere als ich die ausgezeichneten Ausführungen des Herrn Professors Bernatzik hörte, ob denn dieser Entwurf sich im Hirn des einfachen Praktikers nicht ganz anders widerspiegelt als in dem juristisch stark durchbildeten Hirn eines Theoretikers, und ich glaube, diese Frage bejahen zu sollen. Verzeihen Sie, meine Herren, wenn dasjenige, was ich Ihnen heute vorführen kann, daher nichts anderes ist als das Spiegelbild der Auffassung eines Praktikers.

Es wäre ja sehr verlockend und ich habe ursprünglich daran gedacht, an der Hand des ersten Teiles des Regierungsentwurfes kritisch zu untersuchen, wie und inwieweit sich denn jene Gravamina, welche im Regierungsentwurfe in recht ausgiebiger Weise vorgebracht wurden, in der Praxis beheben lassen, wenn wir zu jener Verwaltung kommen sollten, welche der zweite Teil des Regierungsentwurfes skizzenhaft uns andeutet. Es würde mich das aber viel zu weit geführt haben und ich will daher nur einige Partien des Entwurfes hier hervorheben und nach Tunlichkeit beleuchten.

Bekanntlich teilt sich der ganze Entwurf in zwei Teile, von welchen der erste eigentlich die Begründung des zweiten ist, und es ist selbstverständlich, daß wir uns daher die Frage vorlegen müssen, inwieweit die Nachteile, die heute bestehen sollen, saniert werden durch die neue Reform und ob nicht etwa bei Einführung dieser neuen Reform neue, bisher noch nicht beobachtete Nachteile zum Vorschein kommen werden. In der Kritik unserer gegenwärtigen Zustände sind — glaube ich — zwei Hauptgravamina hervorgehoben worden, die sich kurz zusammenfassen lassen, wenn man sagt: 1. Unsere Verwaltungsorganisation sei zu kompliziert und die Kompetenzgrenzen seien zu wenig scharf gezogen; 2. es sei der hilfesuchenden Bevölkerung nicht die nötige Rechtssicherheit geboten. Dementsprechend schreibt auch der Reformentwurf gewissermaßen auf seine Fahne: 1. Vereinfachung der Organisation, 2. Schaffung von Einrichtungen, wodurch die Rechtssicherheit gewährleistet wird. Ich frage mich nun, ob wir in beiden Hinsichten wirklich mit den gemachten Vorschlägen an der Grenze des Erreichbaren angekommen sind. In bezug auf die Organisation haben wir entschieden einen Schritt nach vorwärts getan, wenn wir endlich einmal mit dem Unterschiede zwischen selbständigem und übertragenem Wirkungskreise endgültig brechen, obwohl dieser Unterschied, wie ja von anderer Seite hervorgehoben wurde, nicht ganz fallen gelassen wurde. Wie künstlich dieser

Unterschied ist, zeigt sich am besten darin, daß er sich praktisch absolut nicht eingelebt hat. Meine Herren! Gehen Sie in die Landgemeinden und fragen Sie einen Gemeindefunktionär, was eigentlich der Unterschied zwischen übertragenem und selbständigem Wirkungskreise sei. Er wird es Ihnen nicht nur theoretisch nicht sagen können, er wird auch praktisch nicht wissen, ob er eine Amtshandlung, die er momentan vornimmt, im selbständigen oder übertragenen Wirkungskreise vorzunehmen hat. Nicht einmal der Umstand, daß seinerzeit eine Reihe von Gemeinden, die sehr bös auf die Regierung waren, die praktischen Konsequenzen aus diesem Unterschiede zogen, indem diese Gemeinden die Ausübung der Agenden des übertragenen Wirkungskreises ablehnten, vermochte wesentlich zur Klärung dieses Unterschiedes beizutragen. Meiner Ansicht nach — und ich glaube, ich befinde mich darin in voller Übereinstimmung mit den übrigen Herren, welche über die Reform gesprochen haben — ist es mit Freude zu begrüßen, daß endlich dieser Unterschied fallen gelassen wurde.

Gerügt — und mit Recht gerügt — wurde die bestehende Unklarheit in der Abgrenzung des Wirkungskreises der staatlichen und autonomen Organe, allerdings eine Unklarheit, die zum großen Teile ihren Grund hat in dem vorerwähnten Unterschiede zwischen selbständigem und übertragenem Wirkungskreise. Die Schwierigkeit, scharfe Kompetenzgrenzen zu ziehen, ist zweifellos vorhanden und ich könnte Ihnen ja aus meiner Praxis eine Reihe von Geschichten erzählen, welche diese Schwierigkeit in ein besonders grelles Licht setzen. Ich will Ihnen aber nur einen Fall vorführen.

Es war in den letzten Tagen meiner Amtstätigkeit als Bezirkshauptmann, als ein Mann zu mir kam und mich ersuchte, in einer Wasserrechtsangelegenheit zu intervenieren. Es handelte sich um Sandgraben in einem öffentlichen Gewässer. Nachdem ich aus den Ausführungen des Mannes absolut nicht klar wurde, um was es sich eigentlich handle und ich zufällig am nächsten Tage in diese Gemeinde kam, habe ich dem Manne gesagt, ich komme hin, erwarten Sie mich, ich werde die Sache an Ort und Stelle anschauen. Als ich hinkam, erfuhr ich, daß man sich zuerst an den Bürgermeister gewendet hatte, der nach dem Wasserrechtsgesetze — es handelte sich um ein Alluvialgebiet — das Recht hat, den Ort zu bestimmen, wo Sand gegraben werden darf. Der Bürgermeister hatte bereits amtsgehandelt und dem Manne gestattet, an einer bestimmten Stelle Sand zu graben. Der Müller, dem dieses Alluvialgebiet gehörte, hatte sich nun mit einer Besitzstörungsklage an das Gericht gewendet und dieses hatte der Klage Folge gegeben. Es waren also zwei Kompetenzen angerufen worden, und ohne daß man davon gewußt hatte, ist auch die politische Behörde angerufen worden und wie nun der Vertreter der politischen Behörde dort erscheint — findet er einen Vertreter des Landesausschusses, der ebenfalls in dieser Angelegenheit kommissionieren wollte.

Wir hatten bis jetzt im großen und ganzen in unserer Verwaltung eine Zwei- oder höchstens eine Dreiteilung, eine Zweiteilung in staatliche Verwaltung und autonome, oder, wenn Sie wollen, eine Dreiteilung in staatliche Verwaltung, in autonome auf Grund des übertragenen und in autonome auf Grund des selbständigen Wirkungskreises. Jetzt will man eine subtile Unterscheidung einfügen, die Unterscheidung in die Angelegenheiten, welche eine materielle Leistung in sich schließen und in jene, welche eine behördliche Tätigkeit bedingen, und auf Grund dieser Unterscheidung kommt man zu einer Fünfteilung, und zwar in: 1. Angelegenheiten, welche nach wie vor in den Wirkungskreis der Gemeinden fallen, 2. Angelegenheiten, welche an das Verwaltungsgericht gehen, weil sie eine behördliche Tätigkeit bedingen, 3. Angelegenheiten, welche materielle Leistungen in sich schließen und von autonomen höheren Körperschaften entschieden werden, 4. Angelegenheiten der rein staatlichen Verwaltung und endlich 5. Angelegenheiten des Polizeistrafwesens.

Du arme Bevölkerung! Was für eine feine Unterscheidungsgabe mutet man dir zu! Man könnte mir einwenden, für die Bevölkerung sei das gleichgültig, denn die Bevölkerung wisse, sie habe Anliegen in Verwaltungsangelegenheiten immer nur bei der Bezirksbehörde einzubringen und diese habe sich den Kopf zu zerbrechen, ob dieselben zur Bezirksvertretung gehören, vom Verwaltungsgerichte, vom Bezirksamte, vom Bezirkshauptmann ad personam oder, wenn es sich um Verwaltungsrechtspflege auf dem Gebiete der inneren staatlichen Verwaltung handelt, vom Kreisverwaltungsgerichte entschieden werden. Aber selbst wenn Sie wirklich so wenig Herz für uns arme politische Beamte haben, daß Sie uns in diesen ewigen Zweifel stürzen wollen, so muß ich sagen, daß es auch für die Bevölkerung nicht gleichgültig ist, nicht zu wissen, wer denn über ihr Petit und wer über etwa eingebrachte Rechtsmittel zu entscheiden hat. Daß aber die Bevölkerung sich nicht auskennen wird in dieser Fünfteilung, das, glaube ich, ist sicher. Was wird die Folge sein? Die Behörden werden eben streiten, sie werden öfter streiten als bisher, sie werden erbitterter streiten als bisher und die Bevölkerung wird in jedem einzelnen Falle warten müssen, bis die Kompetenzvorfrage endgültig gelöst ist. Ich bitte, nur an den großen Komplex jener Angelegenheiten zu denken, welche materielle Leistungen in sich schließen und außerdem eine behördliche Tätigkeit bedingen.

Es kann mir also wesentlich einfacher als bisher die Verwaltungsorganisation nicht dünken. Auch der Hinweis auf das preußische Muster kann mich nicht ganz beruhigen. Die preußische Verwaltungsorganisation ist, ich möchte sagen, eine Uniform, und zwar eine sehr eng anliegende Uniform, und wenn diese auf unseren österreichischen Staatskörper passen soll, hätte das zur Voraussetzung, daß dieser Körper ebenso gebaut ist wie der preußische. Daß dem nicht so ist,

brauche ich — glaube ich — nicht näher zu erörtern. Aber ich glaube nicht sehr viel prophetischen Geist in mir haben zu müssen, wenn ich sage, daß die preußische Uniform in allen ihren Nähten platzen würde, bevor noch ihr letzter Knopf über dem österreichischen Staatskörper geschlossen ist.

Nun komme ich zum zweiten Teile der gerügten Gravamina, zur mangelnden Rechtssicherheit. Als erstes Verlangen für eine größere Rechtssicherheit muß geltend gemacht werden, daß gewisse feststehende Normen geschaffen werden, innerhalb welcher der administrative Prozeß sich abspielt. Der Entwurf enthält diesbezüglich nur Andeutungen. Das ist ja auch ganz begreiflich, denn ich glaube nicht, daß es großen Schwierigkeiten unterliegen wird, derartige Normen zu schaffen. Ich möchte nur beiläufig bemerken, daß ich als besonders wesentlich hielte, die strikte Anordnung, daß jedes Erkenntnis und jede Entscheidung der Administrativbehörden, und zwar auch dann, wenn es sich um Entscheidungen auf Grund freien Ermessens handelt, mit Gründen versehen werde. Es ist dies absolut notwendig, weil sonst jeder Rekurs eigentlich ein Kampf gegen ein Nichts ist. Wenn die Entscheidung einfach lautet, ich finde das nicht zu bewilligen oder zu untersagen, wogegen soll man dann rekurieren? Man weiß ja nicht einmal, warum etwas untersagt oder nicht bewilligt wird. Das ist das Eine. Zweitens — und das ist eigentlich etwas Selbstverständliches — müßte über jedes entsprechend vorgebrachte Petit auch wirklich eine Entscheidung gefällt werden. Zu erwägen wäre auch, ob es sich nicht empfehlen würde, den Behörden, und zwar nicht nur den Behörden erster Instanz, sondern auch den Berufungsbehörden, eine angemessene Frist zu setzen, innerhalb welcher die Erledigung erfolgen muß. Allerdings dürfte dies einige Schwierigkeiten haben.

Abgesehen von der Regelung der Formen des Administrativverfahrens ist meines Erachtens von grundlegendster Bedeutung die Schaffung der Voraussetzungen für eine tunlichst objektive Behandlung der Verwaltungsagenden. Herr Professor Bernatzik hat die Art der Zusammensetzung der Verwaltungsgerichte von diesem Gesichtspunkte aus erörtert und ist zu dem Schlusse gekommen, daß diese Behörden wegen der ihnen mangelnden Unabhängigkeit, und zwar wegen der mangelnden Unabhängigkeit der bei den Behörden verwendeten Administrativbeamten, den Charakter von Gerichten nicht haben und daher auch diesen Titel nicht verdienen. Ich möchte in einer Hinsicht weiter gehen als Herr Professor Bernatzik. Ich möchte das Verlangen nach tunlichster Objektivität nicht eingeschränkt wissen auf die eigentliche Verwaltungsgerichtsbarkeit; es gilt nicht nur für die Tätigkeit der Verwaltungsgerichte allein, sondern für die gesamte Verwaltung. Auf der anderen Seite aber hege ich durchaus nicht so gewaltige Bedenken wegen der mangelnden Unabhängigkeit

der Administrativbeamten, wohl aber wegen der mangelnden Unabhängigkeit der Korporationen als solcher. Während Professor Bernatzik eine Remedur gegen die Abhängigkeit der Administrativbeamten findet in der Zuziehung des gewählten Laienelementes, richten sich meine Bedenken gerade gegen die Verwendung des Laienelementes in der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Während Professor Bernatzik sagt, daß das Kreisverwaltungsgericht darum eine bedenklichere Institution sei, weil dort das Laienelement nicht ein gewähltes, sondern ein ernanntes, ein berufenes ist, sage ich, das ist für mich noch der einzige Trost. Dort wird man vielleicht eine Remedur finden können, in der ersten Instanz wird Objektivität häufig absolut nicht zu finden sein. Bevor ich aber zur Frage der Heranziehung des Laienelementes überhaupt Stellung nehme, möchte ich ein paar Worte über die heiß umstrittene Frage der Gemeindeautonomie sprechen. Wenn man von Gemeinden im Sinne unseres Gemeindegesetzes spricht, kann man sich — und ich glaube, das wurde schon hervorgehoben — eigentlich gar keinen Begriff machen. Eine Gemeinde ist eine ganz willkürliche Vereinigung zu bestimmten, und zwar auch wieder willkürlich bestimmten Verwaltungszwecken. Gemeinden, wie zum Beispiel Purgstall in Niederösterreich mit 68 Einwohnern oder Pruck mit zwölf Häusern, sind geradeso Gemeinden wie St. Pölten, und dabei nehme ich nur Rücksicht auf Niederösterreich. Viel größer und einschneidender wird der Unterschied, wenn man sich nicht auf Niederösterreich beschränkt, wenn nicht nur der Unterschied in der Größe der Bevölkerung und Häuserzahl, sondern auch in der kulturellen Stufe, auf welcher eine Gemeinde steht, in Betracht gezogen wird. Und allen diesen Gemeinden hat man die gleiche Autonomie verliehen, man hat ihnen den ganzen selbständigen Wirkungskreis aufgehalst, und zwar — wie Herr Regierungsrat Dr. Brockhausen ausdrücklich betont hat — aus rein politischen Gründen, eigentlich ohne Berücksichtigung der Wünsche der Bevölkerung, ohne Berücksichtigung des praktischen Bedürfnisses und vor allem ohne Rücksicht auf die Verschiedenheit der Gemeinden, und doch spricht Regierungsrat Brockhausen davon, daß diese den Gemeinden aufoktroyierte Autonomie gewissermaßen mit der Volksseele verknüpft sei. Das, meine Herren, negiere ich und negiere ich lediglich auf Grund meiner praktischen Erfahrung, und zwar negiere ich es bezüglich aller jener Gemeinden, die ich Landgemeinden nennen möchte, nämlich bezüglich aller kleineren und infolgedessen weniger leistungsfähigen Gemeinden. Die Rechte der Autonomie haben das natürliche Korrelat in ihren Pflichten. Die Rechte werden daher nur dort als Wohltat empfunden, wo die mit diesen Rechten Begnadeten gewissermaßen die Empfindung haben, daß sie die ihnen damit aufgehalsten Pflichten auch wirklich erfüllen können. Infolgedessen glaube ich bestimmt, daß unsere Landgemeinden auf die Rechte, die ihnen durch die Autonomie eingeräumt werden, ganz gern verzichten würden, wenn man sie gleichzeitig der damit

verbundenen Pflichten entheben würde. Ich bitte nur zu bedenken, ob Sie je gehört haben, daß irgend eine Landgemeinde sich gewehrt habe, daß man ihr beispielsweise die Straßen-, die Armenangelegenheiten weggenommen hat, um sie höheren autonomen Faktoren zu übertragen, ob die Gemeinden nicht vielmehr alle darüber froh waren. Und sie werden auch froh sein, wenn man ihnen weitere Arbeit abnimmt. Im übrigen ist ja nur in einem gewissen Sinne an eine Beschneidung der Autonomie gedacht, da die den Gemeinden abgenommenen Agenden ja wieder an autonome Faktoren übertragen werden, die aus gewählten Gemeindevertretern bestehen. Möglicherweise kann man einen anderen Standpunkt einnehmen bezüglich der Autonomie bei größeren, leistungsfähigeren Gemeinden, denn mit dem Gefühle größerer geistiger und materieller Leistungsfähigkeit wächst auch der Wille zur Betätigung derselben. Sobald nun der Wille und die Befähigung hierzu vorhanden sind, kann — und das ist im Regierungsentwurfe vorgesehen — eine gegenüber den kleineren Gemeinden erweiterte Autonomie Platz greifen. Der Entwurf schlägt ja vor, daß ein Unterschied zwischen großen Stadtgemeinden und Landgemeinden gemacht werde und will bestimmte Typen aufstellen.

Ein anderer der Herren hat für die allgemeine Beibehaltung der Autonomie sich aus dem Grunde erwärmt, weil er findet, daß sie das geeignete Mittel sei, das Volk zur Selbstverwaltung zu erziehen. Auch diesen Standpunkt kann ich nicht teilen. Um ein Volk zur Selbstverwaltung zu erziehen, dazu gehört meiner Ansicht nach mehr, als ihm das Spielzeug der Autonomie in die Hand zu drücken und es damit frei schalten und walten zu lassen. Erziehen heißt auch führen, mit Rat und Tat zur Seite stehen und, wenn möglich, üble Auswüchse verhüten. Das kann nur der Staat und geschieht dies in einer Weise, die das Wohl der Bevölkerung und nur dieses im Auge hat, so wird mit dem Wohle der Bevölkerung auch das Staatswohl gefördert, und das ist die Aufgabe einer zielbewußten Verwaltungspolitik.

Am meisten identifizieren möchte ich mich, was die Gemeinden anbelangt, mit den Ausführungen des Professors **Bernatzik**, welcher an der seinerzeitigen willkürlichen Bildung dieser Gemeinden hauptsächlich auszusetzen hatte, daß diese Gemeinwesen durch eigentliche Interessengemeinschaft nicht bedingt waren. Die Folge davon ist die von den politischen Behörden unablässig, aber mit wenig Erfolg bekämpfte sogenannte Katastralgemeindenwirtschaft. Die Katastralgemeinden, deren Interessensphäre sich beiläufig mit jener der Ortschaft deckt, haben eine gewisse Existenzberechtigung, weil sie die eigentlichen Trägerinnen des Einheitsgefühles sind und darum ist auch aus der politischen Verwaltung dieser Drang nach Selbständigkeit der Katastralgemeinde, die von den politischen Behörden bekämpft

wird, ganz selbstverständlich. Ich glaube, wir müssen hier mit der Reform beginnen. Man muß als niedersten Verwaltungsorganismus solche Gemeinden schaffen, welche wahre Interessengemeinschaft zu einem einheitlichen Ganzen macht. Daß man bisher den Bestrebungen der Gemeinden nach Teilung entgegengearbeitet hat und im Gegensatze dazu sogar die Zusammenlegung von Gemeinden nach Tunlichkeit propagierte, das hatte einen guten Grund und wird auch weiter so sein müssen, insolange die geplante Verwaltungsreform nicht durchgeführt wurde, weil wir ja bei der Fülle von Aufgaben, die man den Gemeinden unter dem Titel des selbständigen und übertragenen Wirkungskreises aufgehalst hat, tunlichst leistungsfähige Gemeinden haben müssen, unsere heutigen Landgemeinden aber nicht genügend leistungsfähig sind und es nur dadurch werden können, daß man mehrere zusammenschweißt. Nachdem der Reformvorschlag von der richtigen Erwägung ausgeht, daß man den Gemeinden den heutigen Wirkungskreis, den sie nicht bewältigen können, abnimmt und anderen Faktoren übergibt, fällt damit der letzte Grund weg, den Teilungsbestrebungen der Gemeinden — und diese bestehen — weiter zu opponieren. Nicht nur, daß wir den Wünschen der Bevölkerung damit entgegenkommen, hat die Sache noch einen weiteren Vorteil, wir bekommen mehr Bürgermeister. Das ist nicht nur deswegen von Vorteil, weil diese Bürgermeister, wie der Regierungsentwurf vorsieht, Exekutivorgane der politischen Verwaltung sein sollen, sondern auch deshalb, weil dadurch mehr Personen für die Verwaltung interessiert werden. Es sind mehr Personen, welche eine Rolle in der Verwaltung spielen oder wenigstens zu spielen glauben, und je mehr Personen wir dazubringen, Interesse für die Verwaltung zu haben, desto günstiger wird es für die Verwaltung sein, die dadurch — ich möchte sagen — populär gemacht wird.

Als Gründe, aus welchen die heutigen Gemeinden die Erfüllung der ihnen übertragenen Agenden nicht mehr leisten können, werden geltend gemacht: 1. die mangelnde materielle, das ist finanzielle und wohl auch die intellektuelle Leistungsfähigkeit und 2. die mangelnde Objektivität der Gemeindefunktionäre. Daß auch die Bezirke künftighin nicht allen Aufgaben der Verwaltung werden gerecht werden, das ist im Entwurfe ja auch schon vorgesehen, indem daran gedacht ist, gewisse Agenden an die Länder zu übertragen, manche auch dem Staate vorzubehalten. Welche Aufgaben dies sind, diesbezüglich vermisse ich eine Andeutung im Entwurfe, auch darüber, warum einzelne Aufgaben den Bezirken entzogen und höheren Faktoren übertragen werden sollen, ob etwa nur deshalb, weil die Bezirke nicht leistungsfähig genug sind, oder ob vielleicht das aus höherer Staatsraison ja ganz gerechtfertigte Bestreben mitspielt, sich in gewissen Teilen der Verwaltung durch deren unmittelbare Besorgung eine erhöhte Ingerenz zu sichern. Ich frage mich, ob dort, wo die Kräfte des Bezirkes nicht ausreichen, nicht der

Kreis an dessen Stelle treten kann. Mir erscheint die Bejahung selbstverständlich, obwohl sie im Regierungsentwurfe nicht präzise beantwortet ist.

Im allgemeinen wird man sagen können, die Bezirke werden leistungsfähiger sein, finanziell und auch intellektuell. Sie werden es auch intellektuell sein, weil an ihrer Spitze ja gesetzeskundige Männer stehen, welche nicht nur die Verpflichtung haben, Gesetzeswidrigkeiten entgegenzutreten, sondern möglicherweise unter gewissen Umständen sogar in der Lage sein werden, auf eine zweckentsprechende Durchführung der gesetzlichen Aufgaben hinzuwirken. Wie steht es aber mit der Objektivität? Diesbezüglich, fürchte ich, wird wenig Besserung, wenn überhaupt eine, erzielt werden, und ich glaube, das ist der springende Punkt der ganzen Sache, denn darin liegt es am meisten im argen. Allerdings sind ja scheinbar die jetzigen behördlichen Funktionen der Gemeinden ausgenommen, denn die sollen ja dem Verwaltungsgerichte übertragen werden. Aber ganz abgesehen davon, daß hierdurch an Objektivität wenig gewonnen wird, sollten auch die anderen Verwaltungsagenden meiner Ansicht nach objektiv besorgt werden. Schon in einzelnen Gemeinden macht sich der Mangel an Objektivität für die unterdrückte Minderheit häufig recht schmerzlich fühlbar und es unterliegt keinem Zweifel, daß dies bei den Bezirken in erhöhtem Maße der Fall sein wird, zum mindesten bei jenen, wo wirtschaftliche, nationale oder politische Gegensätze herrschen. Denken Sie sich nun die Stellung des politischen Beamten an der Spitze einer Körperschaft, in welcher derartige Gegensätze aufeinanderprallen! Er muß unwillkürlich in das Parteigetriebe hineingezogen werden. Aber derselbe Beamte hat als Vorsitzender des Bezirksausschusses eine verwaltungsrichterliche Tätigkeit auszuüben. Dieser Ausschuß ist wieder nur der Extrakt der Bezirksvertretung. Wenn die Bezirksvertretung in Parteien gespalten ist, muß es der Bezirksausschuß auch sein, wenn er nicht etwa nur der Majorität entnommen ist. Dann ist aber die Sache noch ärger. Ist in einem solchen Falle dann vom Bezirksverwaltungsgerichte ein nur einigermaßen objektives Urteil zu erwarten und ist es förderlich für das Ansehen des Beamten, Vorsitzender einer solchen Körperschaft zu sein? Wenn dieser Beamte nicht ständigen Krieg im Hause will, wird er trachten müssen, mit der Majorität gut auszukommen. Das kann er nur dann, wenn er auch auf dem Gebiete der staatlichen Verwaltung das vorgeschriebene Gutachten des Bezirksausschusses in vielleicht zu weitgehender Weise berücksichtigt und wenn er bei Ausübung des Polizeistrafrechtes die Empfindlichkeit seines Bezirksparlamentes entsprechend schont. Eine wirkliche Remedur gegen die mangelnde Objektivität hinsichtlich der von der Bezirksvertretung gefaßten Beschlüsse wird häufig überhaupt nicht eintreten, denn geradeso wie die Bezirksvertretung wird auch der Kreisausschuß, und das ist die Berufungsinstanz, zu wenig Objektivität haben und jede weitere ins

Auge gefaßte Remedur ist so gut wie Null. Denn als außerordentliche Revisionsinstanz ist das Landesverwaltungsgericht normiert. Aber dieses Landesverwaltungsgericht kommt überhaupt nur im Falle der Sistierung eines Beschlusses dazu, Recht zu sprechen und diese Sistierung kann merkwürdigerweise nur bezüglich gesetzwidriger Beschlüsse und zwar nur dann erfolgen, wenn öffentliche Rücksichten dies erheischen. Nach meinem unmaßgeblichen Erachten erfordert das Interesse der Rechtssicherheit die Sistierung jedes gesetzwidrigen Beschlusses. Besser allerdings ist die Sache bei den Bezirksverwaltungsgerichten, denn von da geht die Berufung an das Kreisverwaltungsgericht und dort sind außer dem Kreishauptmanne lauter ernannte Beisitzer. Bei entsprechender Auswahl dieser Beisitzer ist immerhin ein gewisses Maß von Objektivität, eine gewisse Garantie für eine sachliche Entscheidung möglich. In jedem Falle aber wird das Ergreifen der Rechtsmittel nicht wie bei uns jetzt die Ausnahme bilden, sondern es wird zur Regel werden. Daß das weder zur Beschleunigung des Verfahrens beitragen, noch auch die Rechtssicherheit erhöhen wird, das, glaube ich, liegt auf der Hand. Eine scheinbar in das Gebiet der Detailbestimmungen gehörende Frage möchte ich hier kurz streifen. Wie oft die Bezirksausschüsse, Bezirksvertretungen, Kreisausschüsse und Kreisvertretungen zusammentreten werden, diesbezüglich ist im Entwurfe nichts enthalten. Aber es ist dort auf die Analogie der Organisation der Schulbehörden hingewiesen und gesagt, daß mit dieser Organisation unbestreitbar die besten Erfolge erzielt wurden. Ob dies wirklich so unbestreitbar ist, will ich dahingestellt sein lassen. Ich will nur bemerken, daß die Bezirksschulräte in der Regel einmal monatlich zusammentreten. Das ist selbstverständlich, weil man den Mitgliedern des Bezirksschulrates weder einen zu großen Zeitverlust zumuten kann, noch auch die großen Kosten häufigen Zusammentretens tragen will. Die naturgemäße Folge ist, daß die Erledigung aller Angelegenheiten, die dringlich sind, ex praesidio erfolgen muß. Dies wird nun noch in erhöhtem Maße bei den Bezirksvertretungen und Bezirksausschüssen der Fall sein. Diese Art der Erledigung birgt aber ein großes Maß von Verantwortung. Sie ist unterworfen der nachträglichen Genehmigung gewählter Behörden, welche Genehmigung auch versagt werden kann. Dort, wo der Staatsbeamte sich nicht in voller Übereinstimmung weiß mit den gewählten Faktoren, wird er es natürlicherweise zu vermeiden trachten, die Reibungsflächen dadurch zu vermehren, daß er diese sogenannten kurrenten Verfügungen trifft, und dies wird wieder zum Nachteile der Beschleunigung des Verfahrens geschehen. Ich bitte aber, jedenfalls daraus, daß ich auf die Schwierigkeiten hingewiesen habe, welche in der Heranziehung des Laienelementes gelegen sind, nicht darauf zu schließen, daß ich ein Gegner der Heranziehung des Laienelementes bin. Ich habe schon früher betont, daß ich es im Gegenteil für sehr ersprießlich

halte, tunlichst viele Personen an der Verwaltung zu interessieren. Ich wollte nur auf einige Schwierigkeiten aufmerksam machen, die sich in der Praxis sehr bemerkbar machen dürften und die auch geeignet sind, die Autorität des Staatsbeamten zu untergraben, eine Autorität, deren der Beamte nicht entbehren kann, wenn er ersprießlich wirken will.

Damit komme ich auf das zweite Kapitel, das ich besprechen will, auf die Stellung des staatlichen Verwaltungsbeamten zur Bevölkerung.

Meine Herren! Ich war über zehn Jahre Bezirkshauptmann, habe als solcher zwar nie die Fessel gespürt, welche die allerdings veraltete Bezirksamtsinstruktion auferlegt, wohl aber einen Umstand schwer empfunden, auf den auch der Regierungsentwurf hinweist, indem er sagt: „Die meisten Wohlfahrtseinrichtungen, deren günstige Wirkung von der Bevölkerung unmittelbar empfunden und daher geschätzt sind, liegen in dem Wirkungskreise der autonomen Organe und sind der unmittelbaren Einflußnahme der staatlichen Behörden entrückt. Beinahe nur dort, wo der Staat sich zur Einleitung außerordentlicher Aktionen auf Staatskosten entschließt, ist es den staatlichen politischen Behörden gegönnt, eine Tätigkeit zu entwickeln, die von der Bevölkerung als eine wohltätige angesehen wird."

Das, glaube ich, ist der springende Punkt. Man verlangt in dem Entwurfe das Vertrauen der Bevölkerung gegenüber dem politischen Beamten, während man sich dieses Vertrauen erst erwerben muß und man es a priori nicht genießen kann, weil man die Mittel nicht in der Hand hat, dieses Vertrauen zu besitzen. Ich habe trotzdem die Erfahrung gemacht, daß die Bevölkerung insofern dem politischen Beamten mit Vertrauen gegenübersteht, als sie ihn für einen anständigen Menschen hält. Diesen Glauben als einen begründeten aufrechtzuerhalten, das ist wohl eine Kardinalforderung. Ich stimme daher aus vollem Herzen den Ausführungen des Hofrates Baron Hock zu, welcher für unnachsichtigste Strenge gegen jene Beamten plaidierte, welche auch nur den geringsten Makel an ihrer Ehre aufweisen. Die Bevölkerung soll von der Überzeugung durchdrungen sein, unsere Beamten sind Ehrenmänner, denn wenn sie es nicht wären, dann dürften sie nicht länger politische Beamte sein.

Abgesehen von dem Vertrauen der Bevölkerung in die persönliche Ehrenhaftigkeit des Beamten habe ich noch einen weitgehenden Autoritätsglauben gefunden, offenbar ein Aberglaube aus alter Zeit, den Glauben an eine weit größere Machtvollkommenheit, als sie den politischen Beamten gesetzlich eingeräumt ist. Dies hat seine Vor- und Nachteile — es hat aber auch seine Grenze, und die liegt dort, wo die „materielle Leistung" anfängt. Der politische Beamte erscheint der Bevölkerung immer nur als derjenige, der fordert, niemals als derjenige, der auch gibt, und sie beugt sich seiner Autorität viel mehr in dem dumpfen Gefühle, der Mann könnte ihr schaden, als in der

frohen Hoffnung, er könnte auch einmal nützen. Das ist in letzter Zeit noch schlechter geworden, als es früher war, denn die naturgemäße Tendenz aller neuen Gesetze ging dahin, tunlichst viel Einfluß jenen zu sichern, welche die Kosten einer neuen Institution tragen. Daß dies nicht der Staat ist, sondern andere autonome Faktoren, zumeist die Länder, das ist eine Folge der Tendenz des Staates, die großen Verwaltungsaufgaben von sich ab auf die Schultern der Länder zu wälzen, ohne zu bedenken, daß mit allerdings kostspieligen Verpflichtungen auch wichtige Rechte aus der Hand gegeben werden. Ich glaube, hier müßte eine radikale Änderung des Kurses eintreten: jene Agenden, welche nach dem Entwurfe der staatlichen Verwaltung vorbehalten sein sollten, müßten mit weiser Auswahl vermehrt und die Autorität des Staates gestärkt werden. Herr Dr. Brockhausen nennt dies autokratische Bestrebungen. Um ihn zu versöhnen, möchte ich erwähnen, daß ich auch bei der staatlichen Verwaltung an die Heranziehung des Laienelementes denke. Um der Bevölkerung den wünschenswerten Einblick und Einfluß in den staatlichen Agenden zu sichern und auch um die Verwaltungsorgane gewissermaßen zu nötigen, auf die Wünsche der Bevölkerung billige Rücksicht zu nehmen, halte ich in so ausgedehntem Maße als irgend möglich die obligatorische Einholung des Votum informativum seitens der kompetenten Körperschaften für im Interesse beider Teile gelegen und glaube sogar der Erwägung anheimstellen zu sollen, ob nicht diesen gewählten Körperschaften das Recht eingeräumt werden sollte, bei ihnen schädlich scheinenden Verwaltungsmaßregeln unabhängig von der Partei den Instanzenzug zu betreten. Nach unseren heute bestehenden Einrichtungen kann sich der nach allgemeiner Ansicht eine Säule der staatlichen Verwaltung bildende Bezirkshauptmann nur dadurch das Vertrauen der Bevölkerung erwerben, daß er bei makelloser persönlicher Haltung seinen Amtspflichten in korrekter Weise entspricht, sich hierbei vor Augen haltend, daß der Endzweck der Verwaltung die Förderung des Wohles der Bevölkerung ist und Privatinteressen so lange nicht tangiert werden dürfen, als das Gesamtwohl es nicht gebieterisch erheischt. So kann es ihm auch heute gelingen, das Vertrauen der Bevölkerung zu erwerben, ein Berater und Leiter der Bevölkerung zu sein. Es wird in nächster Zeit noch viel mehr nötig sein, ob wir die Reform bekommen oder nicht, daß er diese Stellung einnimmt, wenn er nicht ein gut Teil seiner Existenzberechtigung verlieren will. Seine Aufgabe wird im Laufe der Zeit immer größer, wichtiger, schwieriger. Daß wir deshalb unser Augenmerk auf die Art der Heranbildung eines entsprechenden Nachwuchses richten müssen, wurde von allen Seiten betont. Weil wir schon daran sind, fromme Wünsche zu äußern, glaube ich, wir brauchten uns nicht zu begnügen mit einer Reform der juridischen Studienordnung, welcher das Wort geredet wurde, sondern wir sollten das Übel an der Wurzel fassen, zumindestens aber erwägen, ob denn

nicht auch unsere Mittelschulen reformbedürftig sind. Wir brauchen nicht nur einen entsprechenden Nachwuchs an Juristen, sondern auch an Kanzleipersonale, dem nach dem Entwurfe mit Recht eine viel größere Rolle als bisher zugedacht ist, und wir brauchen schließlich ein gewisses Bildungsmaß für das zur Verwaltung heranzuziehende Laienelement. Für die weitere Ausbildung der juristisch gebildeten Verwaltungsbeamten wäre außer der bereits besprochenen Einführung von Fortbildungskursen auch noch die Einführung von periodischen Konferenzen sämtlicher Bezirkshauptmänner unter Zuziehung aller Referenten am Sitze der Landesstellen unter Vorsitz des Landeschefs nach meiner Ansicht sehr ersprießlich, nicht nur, um dadurch die Einhaltung einer einheitlichen Verwaltungspolitik zu fördern, sondern um bei freiem Austausche der Meinungen und Gedanken über so manche Erscheinung der Neuzeit schlüssig zu werden, um Anregungen zu geben zu zeitgemäßen Reformen und dergleichen.

Für die Einführung der sogenannten Stabsoffiziersprüfung kann auch ich mich nicht erwärmen. Ich möchte lieber das Wort reden einer entsprechenden Reform unserer politischen Prüfung insofern, als sie vielleicht in einem späteren Zeitpunkte abgelegt werden könnte, namentlich aber insofern, als man sich darüber klar werden sollte, ob sie eine praktisch politische Prüfung sein soll oder nur eine schwierige theoretische Prüfung oder eine Verschmelzung beider. Soll sie eine rein praktische Prüfung sein, dann prüfe man durch Bezirkshauptmänner oder Räte des Verwaltungsgerichtshofes. Man prüfe aber nicht durch Statthaltereiräte, denn es ist selbstverständlich, daß der eine oder andere Statthaltereirat durch seine jahrelange Tätigkeit in einem Referate eine gewisse Einseitigkeit bekommt. Der wird trachten, sein Referat zu prüfen und wird vielleicht andere Referate nicht mit der Eindringlichkeit behandeln, die sie verdienen und die notwendig ist. Will man theoretisch streng prüfen, dann ziehe man Professoren heran oder nehme beide: den reinen Praktiker, der in der Exekutive steht, und den reinen Theoretiker. Dieser soll die Gesetze à fond prüfen, jener nur die Praxis berücksichtigen. Dann wird die Prüfung gewiß Erfolge aufzuweisen haben und wir brauchen nicht eine weitere Stabsoffiziersprüfung.

Nun lassen Sie mich noch zwei Punkte kurz berühren, dann bin ich am Schlusse. Die eine Frage: Was wird die Reform kosten? scheint mir natürlich eine ungemein wichtige Frage. Sie wird viel, sehr viel kosten, wenn sie gründlich durchgeführt wird. Im Entwurfe ist ein ominöses Wort angewendet, es heißt, man müsse auf die Kosten billige Rücksicht nehmen. Nun, meine Herren, billig, glaube ich, wird die Sache nicht werden. Es wird sich eben darum handeln, ob man die Reform in ihrer Gänze durchführen will oder ob man sich mit der Reform einzelner Teile begnügen will, und das führt mich auf den zweiten Punkt, den ich noch streifen möchte, die Frage, ob wir uns mit einer partiellen Reform begnügen können.

Der Regierungsentwurf verneint sie eigentlich, er sagt, es werde mit einer partiellen Reform keine wesentliche Verbesserung erzielt werden, und ich sage: keine wesentliche, das gebe ich zu, aber doch vielleicht eine, denn sonst wäre es keine Reform, und das Bessere ist der Feind des Guten. Wenn wir auf die ganze Reform warten, fürchte ich, ein so langes Leben ich Ihnen allen wünsche, daß manche von uns sie nicht erleben werden. Es ist dies auch ganz selbstverständlich, das ist keine Sache, die man im Handumdrehen von heute auf morgen macht, dazu genügt Studium nicht und nicht unsere Diskussion; dazu gehört mehr, das darf kein Experiment sein. Man kann ein Gebäude nicht einreißen, bevor man nicht weiß, wo man dann wohnen wird — wir können uns auch in der Verwaltung nicht obdachlos machen. Daß mit der nötigen Vorsicht vorgegangen wird, halte ich für sehr wichtig. Es kommt eine Menge von Faktoren in Betracht, die dabei mitwirken müssen, die ihr Ja und Amen dazu sagen müssen, und auch nicht zum letzten die Kostenfrage wird in Betracht kommen müssen. Wir müssen uns sagen, die Reform im ganzen werden wir schwerlich in absehbarer Zeit erreichen, eine partielle Reform ist uns lieber als gar keine, und ich glaube, eine partielle Reform ließe sich erzielen, wenn auch nicht kostenlos, so doch mit Kosten, die wir auch heute zu tragen in der Lage wären. So schließe ich denn mit dem Wunsche, daß wir jene Reform, welche die schreiendsten Übelstände in unserer Verwaltung beseitigt und uns nicht allzu tief in den Säckel greift, möglichst bald erreichen.

*
* *

Hof- und Gerichtsadvokat Dr. Josef Ludwig Brunstein:

Es ist keine heuchlerische Phrase, wenn ich an die Nachsicht der geschätzten Versammlung appelliere. Zum ersten kenne ich bloß Bruchstücke der bisherigen Verhandlung, an die ich also nicht leicht anknüpfen kann, bin auch beruflich so überbürdet, daß ich — abgesehen von einigen Aphorismen, die ich mir im letzten Augenblicke zurechtlegen konnte — nicht genügend vorbereitet in die Diskussion eintrete. Zum zweiten aber, meine verehrten Herren, bin ich Advokat.

Als der Advokatenstand 1884 es unternahm, einem Teile der uns heute vorliegenden Regierungsstudien durch einen Antrag auf Reform des Administrativverfahrens zuvorzukommen, sagte ein damaliger höherer Verwaltungsbeamte am Judenplatz: „Was wollen denn die Advokaten, was verstehen denn die davon?“ So unrecht hatte der Mann nicht, denn manche Beschlüsse des damaligen Advokatentages, die zu einer ansehnlich angewachsenen Literatur Anlaß gaben, waren überstürzt und namentlich meine Anregung zu einer instanzenmäßig gegliederten Verwaltungsgerichtsbarkeit mußte ich später zurücknehmen. Also das zitierte harte Urteil war kein so ungerechtes, woraus man

aber auf die Qualitäten der Regierungsstudien, die ja die Prinzipien des Advokatentages vom 1884 akzeptieren, keine Rückschlüsse ziehen darf.

Gestatten Sie mir, vorerst einige Punkte zu besprechen, die nicht das Problem vom 1884 berühren, aber in den Regierungsstudien behandelt werden.

Die Regierungsstudien betonen sehr oft die Initiative in der Verwaltung, ein Wort, keineswegs Schlagwort, das mit Recht seit der Geburt, beziehungsweise den Geburtswehen des Investitionsgesetzes in breiten Schichten sympathisches Empfinden weckt. Es ist aber charakteristisch für die ganze Entwicklung, daß — soweit es sich um Wohlfahrtseinrichtungen handelt — bei uns und anderwärts das Volk mit einer Initiative der öffentlichen Verwaltung wenig gerechnet hat. Eisenbahnen und Schiffahrten wären ohne privaten Unternehmungsgeist, der übrigens auch regelmäßig dabei seine Rechnung fand, nicht entstanden; gewerbliche Schulen, Gewerbemuseen und technische Untersuchungsstationen, an welche erst kürzlich der staatliche Gewerbebeförderungsdienst angeknüpft wurde, wurden bloß aus Privatmitteln von weitblickenden Männern gegründet, die sich dessen bewußt waren, daß derartige Bedürfnisse des Volkes unbefriedigt bleiben müßten, wenn man erst auf die Staatshilfe warten wollte; das Rettungswesen besorgt in Wien mit musterhafter Präzision ein humanitäres Privatunternehmen, der beklagenswerten entlassenen Sträflinge, wie der hungernden und frierenden Proletarier und der verwahrlosten Kinder erbarmen sich Privatvereine und so weiter. Mit einem Worte: gemeinnützige Unternehmungen mit ihrer kulturfördernden Arbeit sind sozusagen zu Gliedern und, wie ich glaube, sehr impulsiven Gliedern der öffentlichen Verwaltung geworden, die ihnen sehr wohlwollend entgegenkommt, namentlich dann, wenn keine oder doch nur geringe Subventionen angesprochen werden. Noch weniger kostet den Staat die wertvolle Mitarbeit an seinen Verwaltungsaufgaben von Seite mancher Unternehmungen, die auf Gewinn berechnet sind und die ihm obendrein Steuern bezahlen. Manchen derselben könnte der obwohl sehr zurückhaltende, oberste Sanitätsrat ein Denkmal setzen, und von einigen, insbesondere von manchen industriellen Betrieben könnte man auch nach der Seite der öffentlichen Interessen lernen, wie man gut und zweckmäßig verwaltet und wie einfach der ganze Verwaltungsapparat eingerichtet ist. Aber gerade die öffentliche Wohlfahrt pflegende Unternehmungen, zum Beispiel solche, welche die Assanierung der Städte anstreben, können nur auf der breiten Basis der Assoziation entstehen, und da wäre es vor allem wünschenswert, daß die administrativen Schranken fallen, welche die freie Begründung und Entfaltung solcher Unternehmungen hemmen, daß ihnen auch nicht allzu rigorose legislative Schranken gezogen werden, und daß Parlament und Finanzverwaltung bei der Festsetzung der öffentlichen Abgaben solcher Assoziationen sich an das Beispiel des Postregals erinnern, das seinerzeit durch die Herabsetzung des Portotarifes gewiß

keine Einbuße erlitten hat. Besser mehrere tausend Gesellschaften mit beschränkter Haftung mit kleinen, als hundert mit großen Steuern.

Einen großen Teil der angedeuteten Verwaltungsaufgaben haben die kommunalen Selbstverwaltungskörper übernommen, deren Autonomie nach dieser Richtung, soweit sie überhaupt reicht, man nicht leicht beschränken kann.

Nach anderen Richtungen befaßt sich die Regierungsstudie mit dem wichtigen Problem, wie man eine zureichendere Einwirkung des Staates als heute auf Erfüllung von Verwaltungsaufgaben der Selbstverwaltungskörper sichern könnte: an diese sehr dankenswerte, aber doch sehr schwierige Frage trete ich nicht heran. Was aber die fast unlösbaren Kompetenzfragen betrifft, so bin ich der Meinung, daß, wer zum Beispiel für das Sanitätswesen zu sorgen die Pflicht hat, auch das Recht besitzen müsse, alles zur Erreichung dieser Aufgaben Nötige durchzuführen. Natürlich wenn andernfalls diese Pflicht verabsäumt wird, sollte wohl der Staat alle Machtmittel besitzen, dagegen einzuschreiten und Ordnung zu schaffen, und ebenso ist es kein haltbarer Zustand, wenn die Herren am Schottenring, und jene im Palast des Wiener Bürgertums sich so viel den Kopf darüber zerbrechen müssen, wo der Wirkungskreis der kommunalen Sicherheitsbehörde aufhört und jener der staatlichen anfängt und umgekehrt.

Und wo der Rechtszug von einer Selbstverwaltungsbehörde an eine staatliche geht oder diese ein Aufsichtsrecht übt, hätte man mit dem Übelstande, daß die staatliche Behörde nur einen ungehörigen Akt vernichten, aber dort, wo es nötig wäre, gegen Organe der Selbstverwaltung nicht immer mit einer Disziplinargewalt vorgehen kann, längst aufräumen sollen.

In allen diesen Beziehungen sagt uns die Studie nichts Neues, aber die Erwartungen, welche dieselbe an die vorgeschlagene Abänderung, nämlich an eine Miskulanz von staatlicher und autonomer Verwaltung knüpft, werden sich im Hinblick auf unsere österreichischen Verhältnisse kaum verwirklichen. Abgesehen davon lehrt das Beispiel privater Verwaltungen, daß ein Direktor zwar gute Berater und Mitarbeiter braucht, aber eines selbständigen Entscheidungsrechtes in den meisten Belangen nicht entbehren kann.

Was die Studie von einer Auflassung des Unterschiedes zwischen dem selbständigen und dem übertragenen Wirkungskreise sagt, ist nicht so klar gesagt, als daß es vollkommen verständlich wäre, und dasselbe muß auch von den Grundzügen der diesbezüglichen neuen Organisation gesagt werden.

Aber eines scheint mir gewiß, nämlich, daß in Landgemeinden mit dem vorgeschlagenen übertragenen Wirkungskreise des Gemeindevorstehers im besten Falle nur dann etwas zu machen wäre, wenn diesen nicht die Gemeinde wählt, sondern die staatliche Verwaltungsbehörde ernennt. Denn viele Gemeindevorsteher, denen sehr oft keine rechtskundigen Sekretäre zur Seite stehen, eignen sich zur Besorgung

administrativer Geschäfte und schon gar der Verwaltungsrechtspflege so wenig, daß dort, wo nicht die werktätige Unterstützung der Bezirkshauptmänner einsetzt, diese Aufgaben zumeist unerfüllt bleiben müßten.

Was die staatlich-politische Verwaltung betrifft, so rühmen die Studien die große Billigkeit derselben als einen großen Vorzug. Diesen großen Vorzug möchte ich aber als ein großes Übel bezeichnen, ungeachtet ich vor 15 oder 20 Jahren etwas von einer Ersparungskommission gehört habe. Die Reform des Budgets wäre schon ein Teil der Reform der Verwaltung. Nicht den primitivsten Anforderungen wird dasselbe gerecht. Fangen wir beim Bezirkshauptmann an. Der Mann hat ein Pauschale für gewisse Erfordernisse, aber gewiß nicht für die notwendigsten.

Ein Advokat als Vertreter einer Interessentengruppe oder eines Verbandes erscheint beim Amte, um die Abstellung sanitätswidriger und andere öffentliche Interessen bedrohender Gebrechen in einer Fleischhauerei oder in einem anderen industriellen Betriebe zu verlangen: Ja Herr Doktor, da brauchen wir Sachverständige, für solche Gebühren hat unser Pauschale nicht vorgesehen; können Sie die Gebühren decken? — Meine Herren! Das ist ein unleidlicher Zustand und nur ein Beispiel dafür, daß sehr wichtige Verwaltungsaufgaben wegen Mangels einer budgetmäßigen Bedeckung unerfüllt bleiben oder doch nicht sachgemäß erfüllt werden.

Nur auf finanzielle Gründe möchte ich auch die ungenügende Besetzung der Bezirkshauptmannschaften zurückführen. Es gibt solche in Österreich, die heute genau denselben Personalstatus aufweisen als vor 20 und 25 Jahren, ungeachtet seit damals die Bevölkerungszahl gestiegen ist, die modernen Gesetze, zum Beispiel über Arbeitsversicherung, sehr vermehrte Anforderungen an die Arbeitskraft des Amtes stellen, die Nummern sich um das fünf- und sechsfache vermehrt haben und Schablonenarbeiten aller Art die besten Arbeitsstunden der Konzeptskräfte absorbieren.

So erklärt es sich auch, daß die Behörde für die Vorbereitung einer wichtigen Amtshandlung oft die nötige Zeit und Sammlung nicht findet.

Ein noch größerer Übelstand ist der, daß gerade jene Behörde, die einen oft sehr komplizierten Tatbestand feststellen soll, von welchem die Versorgung vielfacher öffentlicher Interessen und die Beachtung entgegenstehender individueller Rechte abhängt, sich dazu in jenen Fällen nicht eignet, in welchen diese schwierige Operation ein gewisses Fachwissen voraussetzt.

Hängt nämlich die Feststellung des administrativen Tatbestandes von einer genauen Erfassung einer schwierigen technischen oder kommerziellen Fachfrage ab, dann können wir als Regel feststellen, daß den Verhandlungsleiter jene Sicherheit, die er zur richtigen Lösung seiner Aufgabe benötigt, verläßt. Sein Rettungsanker soll der Staatstechniker sein, den er sich von der Landesbehörde ausleiht, gewöhnlich

ein Maschineningenieur, der ja nicht deshalb ein durchaus technologisch gebildeter Mann, auch nicht Chemiker oder Elektrotechniker sein muß und am allerwenigsten über den Zusammenhang des kommerziellen Lebens mit allerlei technischen Fragen Aufschluß geben kann. Reden dann noch, die Unbeholfenheit des Kommissionsleiters ausnützend, die Interessenten herein, dann passiert es leicht, daß man sich nicht einmal über das betreffende administrative Problem, noch weniger über dessen Lösung verständigen kann. Werden aber erfahrene Experten berufen, welche die Sache zum wenigsten nicht absolut verwirren, dann kann man gewöhnlich folgendes wahrnehmen: entweder überläßt der Verhandlungsleiter aus reiner Bequemlichkeit alle Feststellungen mitsamt den Schlußfolgerungen aus denselben dem Experten, oder — wenn er auch nicht ganz seiner Meinung ist — fürchtet er ihn doch zu korrigieren, um nicht eine zu große Verantwortlichkeit zu übernehmen, so daß in Wirklichkeit die verantwortliche Entscheidung auf den unverantwortlichen Sachverständigen überwälzt wird.

In dieser Richtung ist zunächst eine genügende Ausrüstung der Behörden mit vollkommenen geeigneten Technikern, die unbeschadet der Beiziehung von Sachverständigen, wo das Gesetz solche erfordert, als interne Berater des Amtes fungieren, zu empfehlen.

Dies allein kann aber nicht ausreichen und eine Reform der juridischen Studienordnung kann am wenigsten Abhilfe bieten, eher eine dem Kandidaten für den politischen Dienst zu vermittelnde Popularisierung der technischen Wissenschaften und vor allem jener unmittelbare Kontakt der Konzeptskräfte mit den beteiligten Interessentenkreisen, welcher allein die Quelle schöpferischer und ersprießlicher Leistungen ist. Wie soll aber der Bezirkshauptmann industrielle Betriebe besuchen und sich mit allem dem, was er vorkommenden Falles bei der Beurteilung eines wichtigen gewerbe- oder wasserrechtlichen Falles zu wissen nötig hat, vertraut machen, wenn er und seine Leute so überlastet sind, daß zumeist nicht einmal der vorgeschriebene Gewerbekataster geführt wird.

Also Vermehrung des Personalstatus, Entlastung der Konzeptskräfte von Manipulations-, statistischen und ähnlichen Arbeiten, bessere Regelung des Kanzleidienstes, womit ja bereits der rührige Statthalter von Niederösterreich den Anfang gemacht hat, lauter Maßnahmen, die eine legislative Änderung der Organisation nicht erfordern, könnten vieles zur Verbesserung der bestehenden Zustände beitragen. Dann wird aber auch die Verwaltungsmaschine rascher und präziser arbeiten und die Aktenschieberei aufhören, namentlich wenn man etwa meinen im Jahre 1900 erstatteten Vorschlägen betreffend monatliche Revision, Nachbildung des gerichtlichen Kanzleiwesens und der gerichtlichen Inspektion Rechnung tragen wollte.

Wie damals möchte ich auch heute für eine Abkürzung des Instanzenzuges eintreten, die allerdings einen Appell an die Gesetz-

gebung voraussetzt, während vieles andere auch im administrativen Wege erreichbar ist.

Die Überlastung, die sich auch bei den Landesbehörden fühlbar macht, hängt aber vornehmlich mit der materiellen Gesetzgebung zusammen.

Je größer die Schranken sind, die man der freien Entwicklung setzt, desto mehr wächst die Arbeit der Behörden und ebendasselbe ist der Fall, wenn man die Polizei zu viel beschäftigt, oder — wie es der regelmäßige Gang der Verwaltung erfordert — gewisse Einnahmen mit etwas unverhältnismäßigem Arbeitsaufwande sichern will.

Wenn die Landesbehörde so viele Rekurse in Betreff der Abgrenzung der Gewerberechte zu erledigen hat, wenn sie oft entscheiden muß, ob der Huthändler ohne Verletzung des Hutmachers Hüte auch bügeln, der Fächerhändler auch Fächer reparieren, der Bäcker Mohnbeugeln machen und mit Zucker bestreuen darf, oder wenn die Behörde in einem Lande streng sittlicher Auffassung sich allzu oft mit der Frage beschäftigen muß, ob das Konkubinat ein Ausweisungsgrund ist, oder wenn man wegen einer Militärtaxe von 4 K zwei Jahre lang mit allen Behörden der Monarchie korrespondieren muß, um den Zahlungspflichtigen auszuforschen, dann bleibt für vernünftigere und wichtigere Dinge wenig Zeit übrig.

Ich übergehe die Kreisämterfrage und wende mich einer wichtigeren Frage zu: der Trennung der Verwaltung von der Verwaltungsrechspflege.

Denken läßt sich ja eine solche Trennung in jenen Fällen, in welchen heute die Verwaltungsbehörde bloß mit der Entscheidung einer Rechts-, nicht einer Zweckmäßigkeitsfrage betraut ist, zum Beispiel im Dienstbotenrecht, im Heimatrecht, in Vermögensstreitigkeiten zwischen Kirche und Schule und dergleichen mehr.

Allein dies ist nicht die eigentliche gesetzgeberische Frage. Diese spitzt sich dahin zu, ob auf weiten Gebieten des öffentlichen Rechtes die Verwaltung einer Verwaltungsbehörde oder einem Verwaltungsgerichte anvertraut werden soll. Fußend auf den überzeugenden Studien Lemayers, der gezeigt hat, daß in diesem Falle nicht mehr die Rechtsprechung, sondern die Verwaltung ihrer Verantwortlichkeit entkleidet wird, habe ich mich genau vor fünf Jahren, von derselben Stelle aus wie heute, wie folgt geäußert:

„Ein Verwaltungsgericht, das sofort in der Sache selbst erkennt oder einen administrativen Ausspruch nicht kassiert, sondern reformiert, kann ja diese Aufgabe nur dann lösen, wenn dasselbe das ganze Verhältnis zur Entscheidung bringt, nicht bloß nach der Seite des Rechtsschutzes, sondern auch nach der Seite der Zweckmäßigkeit, der sogenannten Ermessenfrage."

Die Beispiele, die dazu neulich Baron Schenk geliefert hat, lassen sich hundertfach vermehren und mit der impulsiven Tätigkeit der Verwaltung wäre es aus, wenn aus der harmlosen Studie ein

Gesetz emporwachsen würde. Es wird aber nicht so heiß gegessen wie gekocht, und ich kann nicht bezweifeln, daß es bei der heutigen so einfachen und intelligenten Organisation der österreichischen Verwaltungsgerichtsbarkeit verbleiben wird, um die uns andere Staaten beneiden werden, wenn es endlich einmal gelingen wird, eine organische Verbindung zwischen Verwaltungsgericht und der Verwaltung herzustellen.

Es fehlt, kurz gesprochen, an einem Unterbau des § 6 des Oktobergesetzes.

Der Verwaltungsgerichtshof hat auf Grund des in der letzten Instanz angenommenen Tatbestandes zu erkennen, wenn derselbe nicht aktenwidrig oder lückenhaft ist und wesentliche Formen des Administrativverfahrens nicht verletzt wurden. Treffen diese Voraussetzungen nicht zu, dann hat Kassation zu erfolgen.

Da nun aber die administrativen Entscheidungen oder Verfügungen manchmal gar keinen oder nur einen abstrakten Tatbestand aufweisen, oder die Lückenhaftigkeit des konkreten Tatbestandes nur der Entscheidung, nicht den Akten zur Last fällt, so übernahm der Verwaltungsgerichtshof aus praktischen Gründen eine Aufgabe, von welcher vielfach behauptet wird, daß sie nicht ihm zukomme, sondern der Verwaltungsbehörde zugekommen wäre, nämlich die Aufgabe, den Tatbestand der letzten Instanz aus den Akten zu konstruieren.

Einwandfrei kann man diese Praxis nicht nennen und schon ganz gewiß nicht, wenn die Gesetze den Administrativbehörden die Fällung eines mit Gründen versehenen Erkenntnisses auftragen, also doch ganz gewiß einen Tatbestand im Erkenntnisse voraussetzen, wie § 92 Amtsinstruktion erkennen läßt, insbesondere in Wasserrechtssachen, in mancherlei Gewerbesachen, im Grundteilungsgesetze und in allen jenen sehr zahlreichen Fällen, in welchen die organischen Bestimmungen aus den Jahren 1852 und 1853 die Schöpfung einer förmlichen Entscheidung verlangen.

Und die Praxis des Verwaltungsgerichtshofes, nach welcher ein Tatbestand erst aus den Akten konstruiert wird, versetzt auch die Streitteile bei der Vorbereitung des Verhandlungsstoffes in eine gewisse Unsicherheit, wobei insbesondere die beschwerdeführenden und mitbeteiligten Parteien zu kurz kommen, weil ihnen die Akten entweder gar nicht bekannt sind, was eine Anteilnahme an der Konstruktion des Tatbestandes, den die letzte Instanz angenommen haben soll, ausschließt, oder die Akten sind ihnen bekannt, dann ist diese Konstruktion von schwankenden Auffassungen beeinflußt schon deshalb, weil die administrativen Referate als Interna doch wiederum den Parteien verborgen bleiben.

Wird so vorgegangen, dann ist von der Überprüfung der Rechtsfrage bis zur Entscheidung der Tatfrage nur ein Schritt und in der Tat spricht ein sehr berufener Interpret der Judikatur des Verwaltungsgerichtshofes, Freiherr von Schenk, es in einem Gutachten

über einen von mir der Niederösterreichischen Advokatenkammer vorgelegten Entwurf eines Administrativverfahrens mit Recht oder Unrecht, aber doch ganz unumwunden aus, der Verwaltungsgerichtshof habe aus der vom Gesetzgeber intendierten revisio in jure eine Berufung mit unbeschränkter Überprüfung der Tatfrage, aus dem Kassationshofe eine vierte Instanz gemacht.

Es kann dahingestellt bleiben, ob der Ausspruch in dieser Form richtig ist; gewiß ist es aber, daß präzisere Vorschriften als die heutigen, welche die Behörden zur Feststellung der Tatsachen im administrativen Erkenntnisse zwingen, es sichern könnten, daß der Verwaltungsgerichtshof das bleibe oder werde, was er nach seinem Gesetze ist: ein Gericht, dem nur revisio in jure oder in procedendo mit bloßem Kassationseffekt zukommt.

Also die erste Vorbedingung einer ersprießlicheren Wirksamkeit des Verwaltungsgerichtshofes ist ein für die Anwendung des § 6 brauchbares und dem liberalen Geiste desselben entsprechendes Administrativverfahren.

In dem bereits erwähnten Gutachten urteilt aber auch Baron Schenk, daß der vom Verwaltungsgerichtshofe formulierte Rechtssatz, auch ihm stehe das Recht zu, die Beweise seinerseits frei zu würdigen, vom Standpunkte des geltenden Rechtes gewiß falsch sei.

Damit scheint Baron Schenk Recht zu haben: ein Kassationshof mit revisio in jure, der bloß zu entscheiden hat, ob jemand durch ein gesetzwidriges Vorgehen in seinen Rechten verletzt ist, kann und darf in Beweisfragen nicht eingehen, und da unser Verwaltungsgerichtshof dies doch nur deshalb tut, weil er einer nach seiner Überzeugung unrichtigen Lösung der Tatfrage nicht ohnmächtig gegenüberstehen will, so hätten die obersten Hüter unserer Verwaltungsrechtspflege, die Exzellenzen Graf Schönborn und Baron Lemayer, die ja eine wertvolle Novelle zum Oktobergesetz beantragt haben, gewiß die dankbarste Anerkennung weiter Kreise gefunden, wenn sie in ihren Gesetzvorschlag eine das Statut ergänzende Bestimmung aufgenommen hätten. Ich meine eine Bestimmung, welche für besonders flagrante Fälle einer falschen Lösung der Tatfrage dem Verwaltungsgerichtshofe ein außerordentliches Rechtsmittel zur Verfügung stellt, ähnlich wie ein solches dem Kassationshofe in Strafsachen gegeben wurde. Denn in diesem Falle könnte der Verwaltungsgerichtshof vollkommen beruhigt zu seiner eigentlichen Aufgabe, zu der eines Kassationsgerichtes, zurückkehren und der Verwaltung zurückgeben, was ihr allein gehört, wodurch auch das Vertrauen der Beamtenschaft in diese schönste Institution, die wir in Österreich besitzen, wesentlich gestärkt würde.

Und die von uns allen hochverehrten Herren Antragsteller hätten ihr Werk gekrönt, wenn sie die Erlassung allgemeiner Vorschriften für das Administrativverfahren, soweit solche möglich sind, urgiert hätten.

Belangend das letztere Postulat plädiere ich seit Jahren vergebens für eine durch das Reichsgesetzblatt zu publizierende Verordnung, welche natürlich die in Spezialgesetzen enthaltenen Verfahrensvorschriften unberührt läßt und ebenso die staatlichen und staatlich delegierten Verwaltungsbehörden, wie die Parteien binden soll. Ich halte den Verordnungsweg für den zweckmäßigsten nicht bloß aus verschiedenen anderen politischen und gesetztechnischen Gründen, sondern insbesondere auch deshalb, weil wir uns noch im Stadium des Experimentes befinden und die Gefahr einer allzu langen Dauer einer praktisch noch nicht erprobten Einrichtung vermieden werden soll.

Mit Unrecht werden mir von den von der Advokatenkammer bestellten Gutachtern, namentlich von den Professoren Tezner und Bernatzik verfassungsmäßige Bedenken entgegengehalten, die von Rösler, Lemayer und Zolger nicht geteilt werden. Auch ich verlange die Anwendung derselben Rechtsquelle, auf die sich die Gegner berufen: § 11 unseres Staatsgrundgesetzes, nach welchem doch ganz gewiß ein Verfahren, welches bloß die heutige Behördenorganisation voraussetzt und in die Rechte der Parteien nicht über den Rahmen der bestehenden Gesetze eingreift, verordnungsmäßig geregelt werden kann. Es würde zu weit führen, diese Frage hier erschöpfend zu behandeln: ich habe alle Argumente der Gegner des Verordnungsrechtes in einer der Kammer erstatteten Äußerung eingehend widerlegt und hoffe, daß dieselbe mitsamt den Gutachten im Druck erscheinen wird. Da einmal verwaltet, und zwar gut und gesetzmäßig verwaltet werden muß, so kann ich nicht glauben, daß eine Verordnung, die nicht einmal neues Recht schafft, sondern durch die sich bloß der Übergang des Gewohnheitsrechtes in die Form des gesetzten Rechtes vollzieht, und die nur teilweise Verordnungen, aber keineswegs Gesetze abändert, unsere Verfassung verletzt.

Über die Ziele der Reform mich zu verbreiten, fehlt hier der Raum. Lieber wäre es mir, wenn sie auf voller Mündlichkeit und Unmittelbarkeit beruhen könnte, aber eine diese Gestalt ermöglichende Behördenorganisation, die mir zusagen würde, enthalten die Regierungsstudien nicht.

Neben einem Administrativprozeß, für welchen bereits mehrere Privatentwürfe vorliegen, wären mancherlei administrative Maßnahmen am Platze, so: Vordrucke für Protokolle in Prozeduren, in welchen es auf wesentliche Formen des Verfahrens ankommt, mehr Ordnung und Disziplin bei kommissionellen Verhandlungen und dergleichen mehr. Ich streife nur noch zwei in den Studien berührte Fragen: das materielle und formelle Beamtendisziplinarrecht und das materielle und formelle Polizeistrafrecht. Beide sind sehr wunde Punkte: wer mit mir in die Lage kam, die 1860-er Disziplinarverordnung aus der Praxis kennen zu lernen, muß sich wundern, daß dieselbe in Österreich, wo für die Beamtenschaft ein sehr wohlwollender Geist herrscht, noch fortbesteht. Da die Aufgaben der Verwaltung, die

man vielfach nur durch Polizeistrafen sichern kann, so wechselvoll sind, wie das Leben, plaidiere ich seit 1887 für eine Regelung des Polizeiverordnungsrechtes und ebenso für eine Reform des Polizeiexekutionsrechtes. Noch damals und neuerlich im Jahre 1903 bin ich für das bequeme und wohlwollende Mandatsverfahren eingetreten und glaube, daß man den Einspruch zweckmäßig an die Verwaltungsbehörden selbst eröffnen, dagegen wider Überschreitungen des Verordnungsrechtes, gegen irrige Anwendung der materiellen Vorschriften oder gegen Verletzung von Prozeßnormen die Beschwerde an den Verwaltungsgerichtshof zulassen soll.

Alles in allem bedauere ich herzlich, mich als Gegner der Regierungsstudien erklären zu müssen, schon deshalb, weil man eine ohnehin bereits sehr komplizierte Verwaltungsorganisation nicht noch mehr komplizieren darf.

Ich bin am Schlusse angelangt und danke Ihnen, verehrte Herren, für Ihre Ausdauer.

*
* *

Hof- und Gerichtsadvokat Dr. Thumim:

Meine Herren! Ich hatte nicht die Absicht mich zum Worte zu melden, ich bitte daher um Entschuldigung, wenn meine Ausführungen nur fragmentarische sind. Ich habe während der ganzen Diskussion eines vermißt, und ich halte diesen vermißten Tatbestand nicht für so unwichtig, um darüber ganz hinwegzugehen. Es wurde nämlich von keinem der Herren die Frage berührt, wie es denn mit der Verwaltung in Finanzangelegenheiten steht. Es gibt Menschen im Staate, die vielleicht im Leben nicht in die Lage kommen, mit der politischen Verwaltung in Berührung oder gar in Kollision zu geraten, aber es gibt keine Staatsbürger, die nicht das zweifelhafte Glück gehabt haben, mit der Finanzbehörde in Berührung zu kommen, und darum möchte ich mir einige Worte hierüber erlauben.

Ich habe erwartet, daß dies ein Berufenerer tun werde, der sich leider nicht zum Worte gemeldet hat.

Es ist dieser Hinweis um so notwendiger, als unsere heutige Behördenorganisation in dem Momente überhaupt nicht mehr zutrifft, wenn diese künftige Reform durchgeführt sein sollte. Wir haben Behörden erster Instanz, die sich der Bezirkshauptmannschaft anschließen, respektive die Finanzbezirksdirektionen, dann die zweite Instanz im Schoße der Statthalterei und die dritte Instanz das Finanzministerium. Wenn man nun das neue Element der Kreise einführt, würde die Frage entstehen, wie stellt sich die Finanzverwaltung dazu?

Die Erörterung der Finanzverwaltung ist um so interessanter, als viele Momente in der Finanzverwaltung bereits vorhanden sind, welche gegenwärtig erst als Reform in der politischen Verwaltung

angeregt werden, namentlich die Verwaltungsgerichtsbarkeit unter Zuziehung von Laien. Wenn man sieht, was die Finanzverwaltung zu tun hat, kommt man zu dem Schlusse, daß sie überhaupt nur eine Verwaltungsgerichtsbarkeit ausübt.

Das Auferlegen von Steuern nach dem Gesetze ist eine Tätigkeit verwaltungsgerichtlicher Natur und nicht eine Tätigkeit der reinen Verwaltung. Die Finanzverwaltung hat die Aufgabe, das Recht zu handhaben. Wenn freilich dabei mancher geringe Rechtsschutz in Betracht kommt, geschieht dies, weil die Finanzbehörden sich in einer unangenehmen Situation befinden. Der Beamte, der Richter ist, hat auch ein Interesse an dem Ausgange seiner Judikatur. Es ist selbstverständlich, daß in einem solchen Falle nicht immer dasjenige in bezug auf das Recht geschehen kann, was sonst geschehen würde. Es wurde bereits darauf hingewiesen, daß das wichtigste Verhältnis zur Bevölkerung darin besteht, daß der Beamte die größte Hochachtung und Liebe in der Bevölkerung finde. Dies setzt voraus, daß die Bevölkerung in dem Beamten nicht bloß eine Autorität, den Inhaber einer Zwangsgewalt sieht, sondern einen Menschen, der, wie der Herr Vorredner gesagt hat, zwar nicht immer gibt, sondern verlangt, aber doch das Bewußtsein hervorruft, was er verlangt, geschieht nach Recht in Berücksichtigung der Interessen derjenigen, von welchen er es verlangt. Bei der Finanzverwaltung ist das nicht immer der Fall, aber es wäre wünschenswert. Das liegt durchaus nicht an den Persönlichkeiten, es liegt an der ganzen Tradition, am System.

Es wird nämlich bei uns im Gegensatze zur politischen Verwaltung, welche eigentlich ein viel größeres Maß an Abhängigkeit der Aufsichtsbehörden voraussetzt, von den Finanzbehörden eine viel größere Abhängigkeit, ein viel größeres Aufgeben der eigenen Meinung des einzelnen verlangt, als vielleicht in jeder anderen Tätigkeit. Ein größeres Maß von Unabhängigkeit des einzelnen Beamten, welches mit der Dienstpragmatik naturgemäß zusammenhängt, wäre sehr wünschenswert. Das wäre eine Reform der Verwaltung, an welcher Beamte und Bevölkerung besonders interessiert sind.

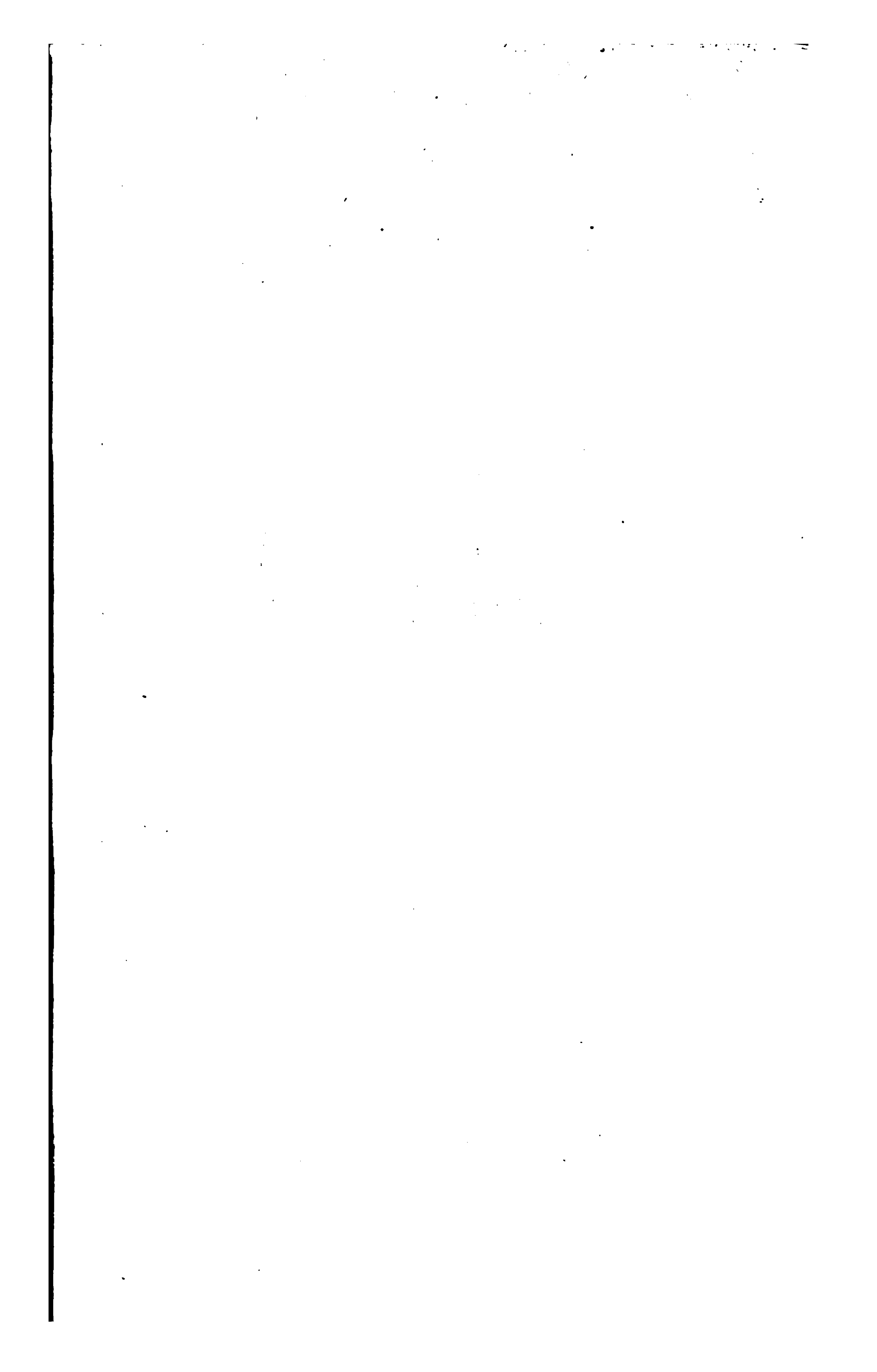
Meine Herren! Wir dürfen eines nicht übersehen. Das Finanzministerium hat einen Umfang und stellt ein solches Labyrinth dar, daß man nicht bloß räumlich, wie im gegenwärtigen Finanzministerium, sondern auch sachlich sich darin nicht zurechtfinden kann. Es wird im Finanzministerium eine Unmenge von Arbeit geleistet, welche tatsächlich nicht zur Finanzverwaltung im engeren Sinne gehört. Das Finazministerium ist nicht bloß Aufsichts- und Verwaltungsbehörde, es ist eine direkt rechtsprechende Behörde, und zwar in der dritten Instanz, und wer die Art und Weise kennt, in welcher z. B. Gebührensachen erledigt werden, der wird wissen, daß die einzige Judikatur in Gebührensachen beim Finanzministerium liegt. Was bei den unteren Instanzen diesbezüglich geschieht, ist gleich-

gültig, weil diese unteren Instanzen Weisungen folgen müssen. Es ist dadurch eine Komplikation hervorgerufen, die kostspielig und überflüssig ist und die es mit sich bringt, daß die Entscheidungen endlos auf sich warten lassen. Ich wäre daher der unmaßgeblichen Ansicht, daß man die Instanzen aufläßt, daß man die Judikatur in die unteren Instanzen verlegt und daß das Finanzministerium aufhört, eine Spruchpraxis auszuüben. Es ist bei den direkten Steuern auf Grund des Personalsteuergesetzes dies bereits erfolgt, entschieden zum Vorteile, nicht zum Nachteile der Sache. Es würde sich nur darum handeln, dies auf die gesamte Tätigkeit des Finanzministeriums auszudehnen, es würde dies eine Vereinfachung, Verbilligung und Erleichterung sein und es würde der Bevölkerung entgegengekommen. Dazu müßte man auch die Behörde mit der Bevölkerung in Kontakt treten lassen, was heute nicht der Fall ist. Die Bezirkshauptmannschaften sind viel zu groß und die Steuerämter sind doch gewiß nicht jene Behörden, die derartig in Kontakt treten können, daß sich die Bevölkerung darauf verläßt und das nötige Zutrauen hat. Diese Frage kann der Finanzverwaltung nicht gleichgültig sein. Ob es wirklich eine Notwendigkeit sei, daß politische und Finanzverwaltung verquickt werden? (Rufe: Es ist ja die völlige Trennung beantragt!) Jawohl, es soll die völlige Unabhängigkeit durchgeführt werden und in diesem Sinne ist die Reform entschieden zu begrüßen. Es sollen nur zwei Instanzen sein, der Rechtszug soll direkt an den Verwaltungsgerichtshof gehen. Ich habe bereits einmal erwähnt, daß die ersten Ansätze für die Heranziehung des Laienelementes in den Steuerkommissionen liegen. Aber funktionieren denn diese Kommissionen wirklich im Geiste des Gesetzes? Ich glaube nicht, daß man diese Frage gegenwärtig bejahen kann. Wir haben auch früher schon Kommissionen gekannt und sie sind lediglich zu Auskunftspersonen herabgesunken. Dieses System soll wegfallen. Die Kommission soll zu dem ausgebildet werden, was wir bezwecken, zu einem Verwaltungsgerichte, wo die Partei erscheinen kann und wo das schriftliche Verfahren ganz ausgeschlossen ist. In bezug auf das Verfahren bin ich durchaus nicht der Meinung, daß es notwendig ist, einen zweiten Zivilprozeß in Form eines Administrativprozesses einzuführen. Das würde das Verfahren hemmen; es ist aber notwendig, daß hier der Rechtsschutz der Bevölkerung gewährt werde, nicht bloß im Interesse des Publikums, sondern auch in dem der Finanzverwaltung. Das schriftliche Verfahren, die Unkontrollierbarkeit von Vertrauenspersonen muß wegfallen. Es ist überhaupt notwendig, daß die Bevölkerung mehr herangezogen wird und mit den Beamten mehr in Kontakt komme, und zwar nicht dadurch, daß der Betreffende vorgeladen wird und sich nicht traut etwas zu sagen, damit ihm keine Steuer auferlegt wird, sondern in dem Bewußtsein, daß ihm nur sein Recht wird. Ein Rechtsschutz ohne Zuhilfenahme von Rechtsfreunden ist heute nicht vorhanden und wenn jemand bis zum Verwaltungs-

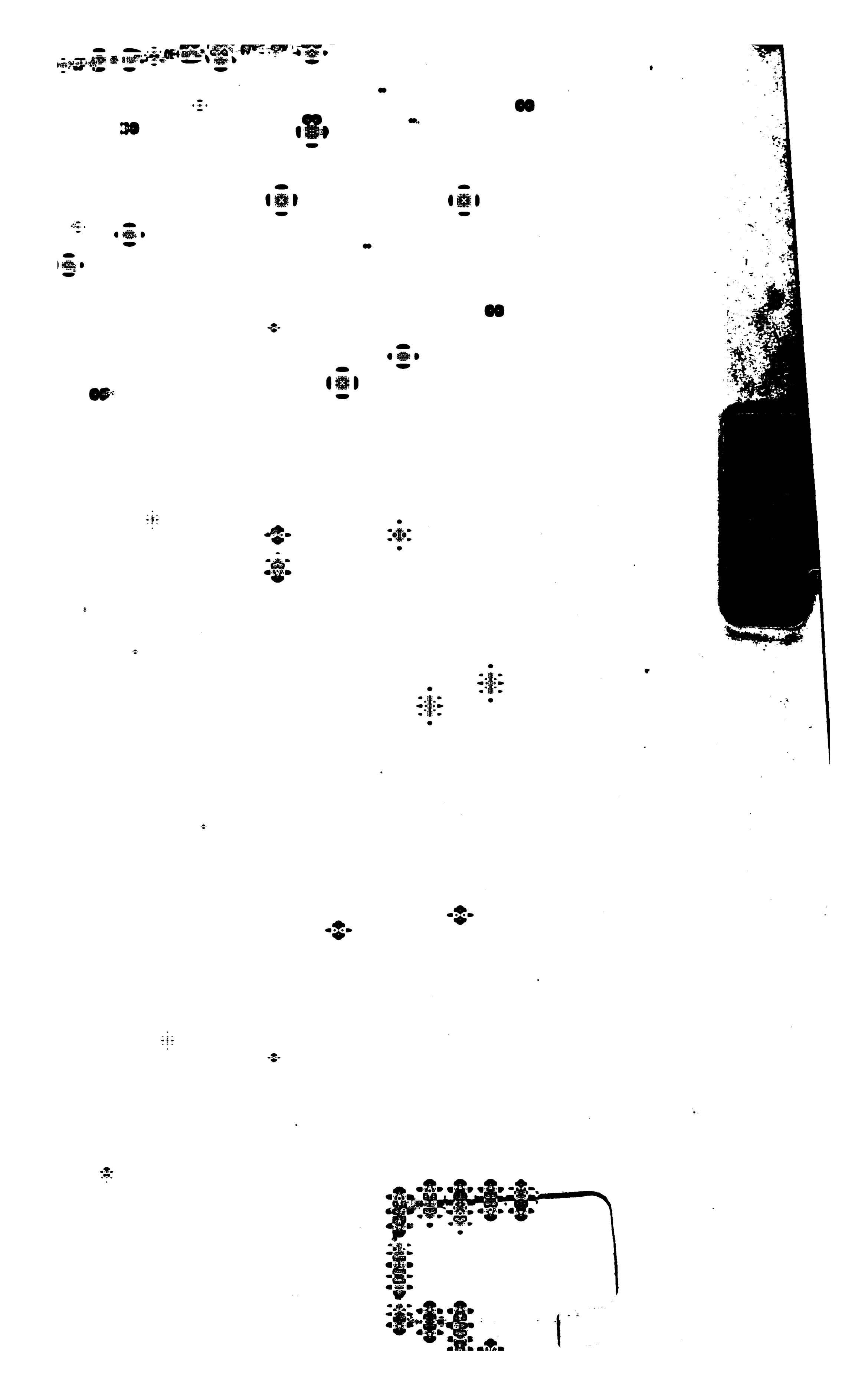
gerichtshof geht und sogar durchdringt, hat er viel Geld ausgegeben und vielleicht das Prinzip für andere Leute gerettet. Es wäre wünschenswert, daß ein besonderer Schutz geschaffen würde in bezug auf das Steuerstrafverfahren. Wie es heute besteht, ist es ein Ding der Unmöglichkeit, und wenn im Verhältnisse so wenig Kassierungen vorkommen, so liegt der Grund darin, daß nicht viele Prozesse in Steuerstrafsachen durchgeführt wurden und daß die Kostenfrage die Bevölkerung abgehalten hat, den ganzen Rechtszug zu erschöpfen.

Es ist auch noch nicht in die Bevölkerung gedrungen, daß es entehrend ist, in Steuersachen verurteilt zu werden; es muß in der Bevölkerung das Bewußtsein wach werden, daß dies mindestens ebensoviel ist, als eine Bestrafung, im Falle als der Hund keinen Maulkorb hat. Ich bin nicht der Ansicht, daß ein solches Verfahren durch Verordnungen sich herbeiführen ließe, sondern, daß die Sache nur im Gesetzeswege geschehen kann. Wenn beim Informativverfahren Zeugen und Sachverständige eine so geringe Rolle spielen, so liegt das daran, daß jeder Steuerbeamte gezwungen ist, sich zur Abhörung von Zeugen an das kompetente Gericht zu wenden. Gehört denn gar so viel richterliche Unabhängigkeit dazu, um einen Zeugen zu beeiden?

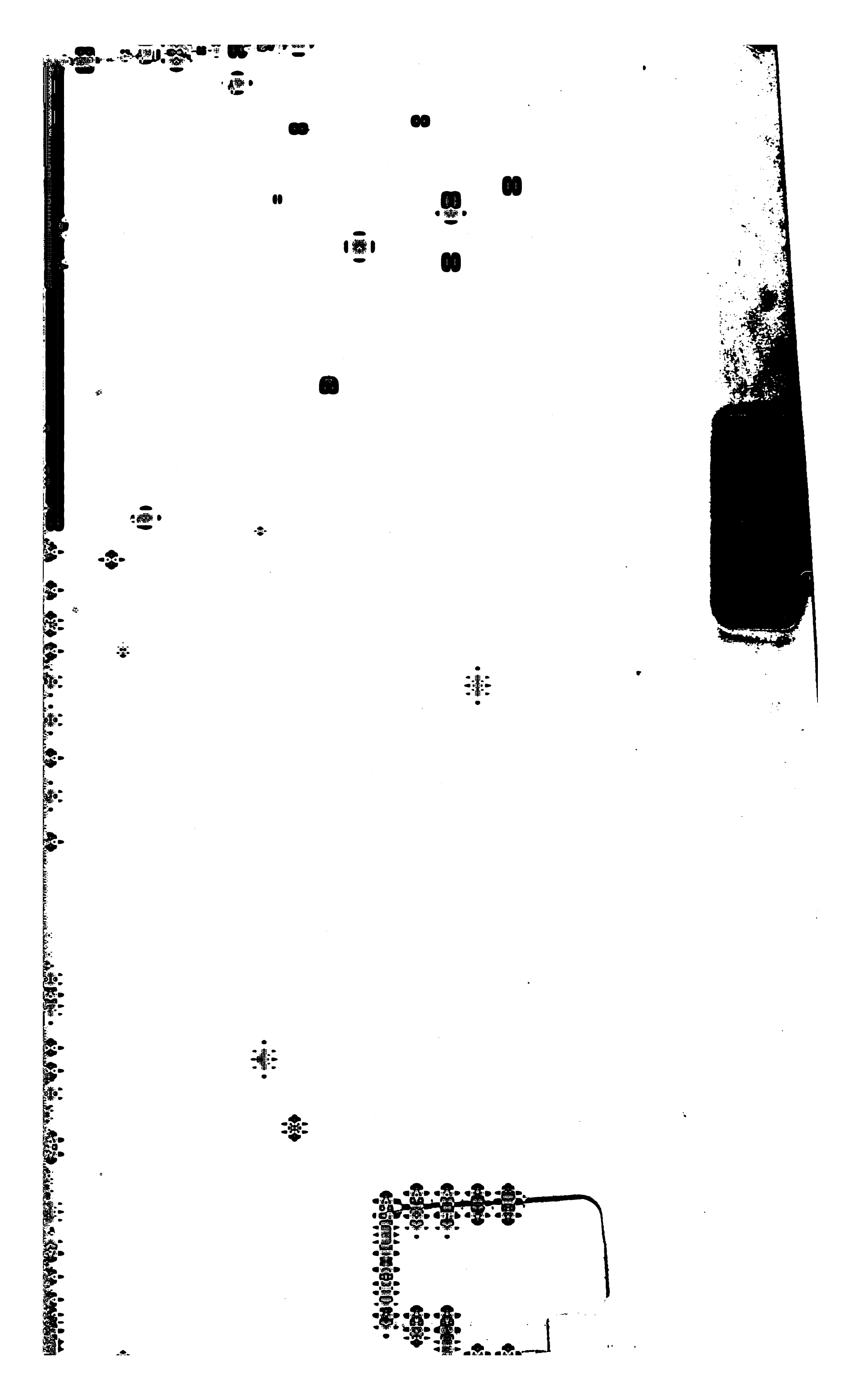
Würde man alle Reformen, welche im Rechtsverfahren notwendig sind, den heute schon vorhandenen Verwaltungsgerichten zuwenden, dann würden andere Zustände herbeigeführt werden, als sie heute bestehen.



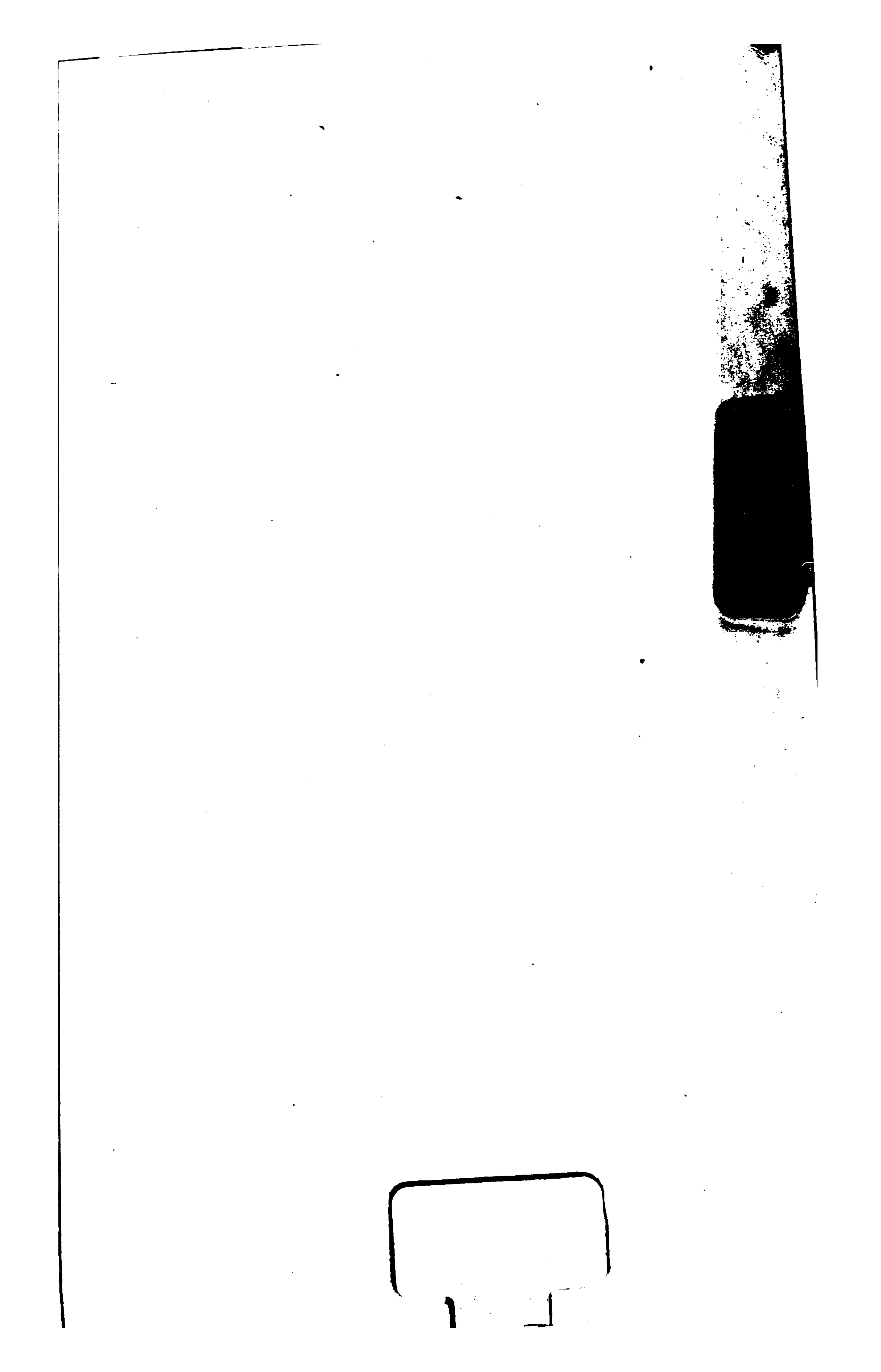
Buchdruckerei der Manzschen
k. u. k. Hof-Verlags- und Universitäts-
Buchhandlung in Wien.




Buchdruckerei der Manzschen
k. u. k. Hof-Verlags- und Universitäts-
Buchhandlung in Wien.



Buchdruckerei der Manzschen
k. u. k. Hof-Verlags- und Universitäts-
Buchhandlung in Wien.



Buchdruckerei der Manzschen
k. u. k. Hof-Verlags- und Universitäts-
Buchhandlung in Wien.

